Faire moins avec moins :

Comment les insuffisances de fonds, de personnel et de compétences internes nuisent à l'efficacité du MEO et du MRN

Rapport spécial à l'Assemblée législative de l'Ontario

24 avril 2007

Commissaire à l'environnement de l'Ontario
1075, rue Bay, bureau 605, Toronto, Ontario, M5S 2B1

2007-03821/

Environmental Commissioner of Ontario

Commissaire à l'environnement de l'Ontario

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissioner

Gord Miller, B.Sc., M.Sc.
Commissaire

Le 24 avril 2007

L'honorable Michael Brown
Président de l'Assemblée législative
Pièce 180, édifice de l'Assemblée législative
Province de l'Ontario
Queen's Park

Monsieur,

Conformément au paragraphe 58 (4) de la *Charte des droits environnementaux de 1993*, vous trouverez ci-joint un rapport spécial du commissaire à l'environnement de l'Ontario à déposer devant l'Assemblée législative de l'Ontario.

Ce rapport spécial porte sur l'insuffisance de la capacité des ministères de l'Ontario chargés de l'environnement. Les six derniers mois m'ont convaincu que la nécessité de rétablir les compétences et les ressources du ministère de l'Environnement et du ministère des Richesses naturelles est devenue une question urgente pour les législateurs et le public de l'Ontario. Je présente ce rapport aujourd'hui pour communiquer aux membres de l'Assemblée législative et du public mes conclusions sur les problèmes qui se sont développés au cours des 15 dernières années. J'espère qu'il contribuera à éclaircir la situation et aidera les responsables des politiques de l'Ontario à passer à la prochaine étape du débat.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le commissaire à l'environnement de l'Ontario,

Gord Miller

1075 Bay Street, Suite 605
Toronto, Ontario, M5S 2B1
Tel: (416) 325-3377
Fax: (416) 325-3370
1-800-701-6454

E C O
C E O

1075, rue Bay, bureau 605
Toronto (Ontario) M5S 2B1
Tél: (416) 325-3377
Téléc: (416) 325-3370
1-800-701-6454

Table des matières

1.0 Introduction **1**

Les responsabilités du MRN et du MEO se sont élargies à long terme 1

Le CEO examine l'incidence des problèmes de capacité au MEO et au MRN 2

2.0 Budgets de fonctionnement du MEO et du MRN **3**

En chiffres absolus, les budgets ont chuté durant la période examinée 3

Les budgets n'ont pas suivi le rythme de la croissance démographique 6

Les niveaux de dotation suivent les variations des budgets de fonctionnement 7

Le MEO et le MRN représentent une part décroissante du budget provincial 8

Le budget du MEO est inférieur à ceux prévus dans les autres provinces 9

3.0 Effet de la capacité sur la prestation des programmes **11**

Des renseignements anecdotiques indiquent une perte de compétences 11

Le CEO a documenté une série de problèmes liés aux programmes 12

Les études de cas font ressortir les problèmes de capacité 13

Les problèmes de capacité du MEO et du MRN nuisent à l'économie 15

4.0 Origine du problème de capacité **16**

Le gouvernement fixe les budgets et les dépenses des ministères 16

La réaction des ministères aux difficultés 16

5.0 Conclusions et recommandations **18**

Annexe 1 : Études de cas des programmes des ministères **19**

Étude de cas n° 1 sur le MEO : Programme d'inspection 20

Étude de cas n° 2 sur le MEO : Surveillance des station d'épuration des eaux usées 25

Étude de cas n° 3 sur le MEO : Inspection des puits d'eau 30

Étude de cas n° 4 sur le MEO : Certificats d'autorisation 34

Étude de cas n° 1 sur le MRN: Planification et conformité en matière d'agrégats 39

Étude de cas n° 2 sur le MRN: Programme des parcs 45

Étude de cas n° 3 sur le MRN: Surveillance du poisson et de la faune 50

Étude de cas n° 4 sur le MRN: Application des lois sur la conservation 56

Annexe 2 : Aperçu du processus budgétaire du gouvernement **60**

Annexe 3 : Évolution du mandat du MEO **62**

Annexe 4 : Le mandat du MRN et son évolution **66**

Annexe 5 : Notes relatives aux budgets et à la dotation **70**

1.0 Introduction

La gestion judicieuse des ressources environnementales de l'Ontario est essentielle au maintien de leur durabilité et de notre bien-être social, économique et écologique. D'autres ministères jouent des rôles importants à cet égard, mais le ministère de l'Environnement (MEO) est le principal organisme chargé de protéger la qualité de l'air et de l'eau ainsi que les écosystèmes de la province, et le ministère des Richesses naturelles (MRN) est le principal intendant de la faune, des forêts, des terres humides, des espèces aquatiques, des plantes et des ressources en agrégats de l'Ontario.

En tant qu'intendants environnementaux, ces ministères doivent régulièrement :

- déterminer l'état de l'environnement naturel de l'Ontario;
- déterminer les cas où la dégradation de l'environnement a eu lieu ou est imminente;
- prendre des mesures pour prévenir, atténuer ou gérer la dégradation en cours ou imminente;
- élaborer et appliquer des règles et des procédures régissant les activités humaines qui suffisent à protéger l'environnement;
- enquêter pour déterminer la conformité ou la non-conformité;
- entreprendre des activités, notamment de sensibilisation et d'application de la loi, pour promouvoir la conformité.

Les responsabilités du MRN et du MEO se sont élargies à long terme

Depuis la création du MEO et du MRN au début des années 1970, leurs responsabilités prioritaires, leur volume de travail et la complexité de leur mandat ont beaucoup crû. Le nombre de communautés réglementées a aussi augmenté : par exemple, il y a plus d'usines nécessitant des approbations relatives aux rejets dans l'air et l'eau, plus de puits d'extraction et de carrières, etc. Parallèlement, bien des questions environnementales sont devenues plus complexes et exigeantes sur le plan technique, tout comme le cadre réglementaire qui les régit. Enfin, certaines demandes en matière de programmes sont apparues – parfois à cause de crises locales, comme celle de Walkerton, ou en raison d'espèces envahissantes qui représentent de nouveaux défis environnementaux quand elles apparaissent dans la nature, ou encore par suite de l'amélioration de la compréhension scientifique de nos effets sur l'environnement, par exemple à l'égard de l'appauvrissement de la couche d'ozone.

L'élargissement des responsabilités du MEO et du MRN a entraîné l'engagement de personnel additionnel exerçant les fonctions de surveillance, d'inspection, d'application de la loi, de recherche et de déclaration. En outre, la complexité accrue des connaissances scientifiques qui sous-tendent une bonne partie du travail a intensifié la nécessité de compétences spécialisées et les besoins de financement opérationnel ont augmenté.

Le chapitre suivant montrera que les budgets du MEO et du MRN n'ont pas suivi le rythme, en chiffres absolus, de l'élargissement de leurs responsabilités. Il y a eu des périodes de compression intense, des rétablissements partiels occasionnels et de longues périodes de réduction. En chiffres absolus (dollars indexés de 2005), les budgets de 2006-2007 des deux ministères sont très inférieurs (de 18 à 34 pour 100) à ceux d'il y a 13 ans.

Le chapitre suivant montrera aussi que dans le budget de fonctionnement du MEO, les dépenses environnementales sont passées, en chiffres absolus, de 39 $ à 22 $ par habitant en 15 ans, soit de 1992-1993 à 2006-2007. Le budget de fonctionnement par habitant du MRN a aussi diminué pendant cette période. Ces réductions ont eu lieu sous le régime de gouvernements formés par les trois partis politiques majeurs de l'Ontario.

Le CEO examine l'incidence des problèmes de capacité au MEO et au MRN

Dans le présent rapport, le commissaire à l'environnement de l'Ontario (CEO) examine les mandats, les budgets et les niveaux de dotation du MEO et du MRN pour déterminer si ceux-ci ont la capacité nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations. Aux fins du rapport, « capacité » signifie la capacité d'exercer une fonction, d'accomplir une tâche ou de remplir un mandat efficacement.

L'incapacité pourrait découler d'un manque de trois types de ressources : ressources financières, ressources humaines et compétences. Les ressources financières sont les sommes d'argent consacrées à une tâche pour que le personnel puisse se déplacer, inspecter des lieux, planifier, acheter le matériel nécessaire, etc. Les ressources humaines sont les employés affectés à une fonction. Les compétences se rapportent à la nécessité de disposer d'employés ayant des aptitudes, des connaissances ou une expérience particulières (p. ex., expérience en application de la loi, formation scientifique ou juridique, etc.).

Pour évaluer la capacité des deux ministères de remplir leur mandat, le CEO a examiné :

- le processus d'établissement des budgets provinciaux;
- les variations des budgets du MEO et du MRN de 1992-1993 à 2006-2007;
- les variations du niveau de dotation du MEO et du MRN dans la même période;
- les niveaux de financement des ministères d'autres provinces ayant des mandats semblables;
- les effets des réductions à long terme de la capacité sur la prestation des programmes;
- l'élargissement des mandats et l'évolution des priorités de ces ministères;
- les modes de prestation de rechange utilisés pour compenser en partie l'incapacité;
- huit programmes prioritaires du MEO et du MRN, y compris la gestion des parcs, la surveillance de la faune, les approbations environnementales et les inspections des puits d'eau, pour déterminer comment ils ont évolué dans le contexte des compressions budgétaires (voir l'annexe 1).

Le rapport se termine par des recommandations visant à rétablir le financement opérationnel, les niveaux de dotation et les compétences internes du MEO et du MRN pour qu'ils reflètent l'importance accordée aux richesses naturelles de la province par les Ontariens et les Ontariennes.

En plus des huit études de cas déjà mentionnées, les annexes comprennent un aperçu du processus budgétaire de l'Ontario, un examen de l'évolution des mandats du MEO et du MRN, ainsi que des notes explicatives qui complètent les analyses budgétaires.

2.0 Budgets de fonctionnement du MEO et du MRN

L'examen du CEO portant sur les budgets de fonctionnement du MEO et du MRN vise une période de 15 ans où quatre gouvernements ont été au pouvoir. Ces budgets prévoient les dépenses liées principalement au personnel et aux programmes et ils précisent le nombre d'employés dont dispose chaque ministère pour remplir son mandat. Bien que très importantes, les dépenses en immobilisations touchent surtout les bâtiments, le matériel lourd et l'infrastructure. Le présent rapport se concentre délibérément sur les dépenses des ministères liées au personnel, car le CEO observe depuis des années que ces ministères n'ont pas le personnel nécessaire pour exécuter efficacement tous les éléments de leur mandat. Si le personnel affecté à une fonction ou à une tâche (inspections, application de la loi, etc.) est insuffisant, il ne peut pas l'exécuter efficacement.

En chiffres absolus, les budgets ont chuté durant la période examinée

Dans la première moitié de la période examinée, soit la plus grande partie des années 1990, le budget de fonctionnement du MEO a diminué et atteint son niveau le plus bas pendant les exercices 1997-1998 et 1998-1999 (voir la figure 1 et les notes). Cette période est un point saillant en ce qui concerne le budget du MEO et les réductions imposées au ministère, selon le juge O'Connor :

> *« À une exception près, il n'y a eu aucune négociation entre les organismes centraux et le MEO sur l'importance des compressions budgétaires envisagées, compte tenu des responsabilités législatives du ministère. Cette seule exception se situe en 1998, au moment où les organismes centraux ont proposé d'autres compressions. Le ministre de l'Environnement d'alors, Norman Sterling, a été informé par son personnel que le MEO en était arrivé au point où d'autres compressions budgétaires nuiraient à la prestation de programmes fondamentaux. »*

Depuis, le budget de fonctionnement du MEO a recommencé à grossir, mais la plus grande partie de l'augmentation a été consacrée aux obligations de protection de l'eau potable découlant de la tragédie de Walkerton et des recommandations résultant de l'enquête subséquente. Par exemple, on prévoyait des dépenses d'environ 7 millions de dollars pour la Stratégie pour la qualité de l'eau du MEO en 1999-2000. Le chiffre est passé à environ 43 millions dans les prévisions de 2003-2004, puis à quelque 120 millions dans celles de 2005-2006. À lui seul, ce programme a accaparé presque toutes les augmentations budgétaires accordées au MEO dans la dernière décennie.

Même si le budget du MEO croît depuis quelques années, il commence seulement à s'approcher des niveaux du début des années 1990. Toutefois, cette remontée apparente est trompeuse, car elle ne tient pas compte de l'effet de l'inflation sur la période visée de 1992-1993 à 2006-2007. Par exemple, les services achetés pour environ 77 cents en 1992 coûtaient 1 dollar en 2006, soit une diminution de la valeur de 30 pour 100. Si on rajuste le budget de fonctionnement du MEO pour tenir compte de l'inflation, la diminution réelle, de 1992-1993 à 1998-1999, est d'environ 56 pour 100. Malgré les augmentations subséquentes, le pouvoir d'achat du budget de 2006-2007 est inférieur d'environ 34 pour 100 à celui de 1992-1993 (voir la figure 3).

Les budgets de fonctionnement du MRN ont varié plus que ceux du MEO dans la période visée. Le budget du MRN a diminué, puis s'est plus ou moins stabilisé à la fin des années 1990 et au début de la présente décennie (voir la figure 2). Si on évalue ce budget en dollars constants de 2006 ou qu'on compare les budgets annuels du ministère sur la base des dépenses par habitant, on découvre que tout ne s'est pas bien passé. Si on exprime ce budget en chiffres absolus (voir la figure 4), la réduction réelle, de 1992-1993 à 2004-

Le MEO et le MRN doivent s'acquitter d'obligations opérationnelles de base

L'Ontario est très riche en ressources naturelles, y compris plus de 250 000 lacs, d'innombrables cours d'eau et une bonne partie du bassin hydrographique des Grands Lacs (le plus grand réseau hydrographique d'eau douce du monde). La province abrite des milliers d'espèces végétales et animales, comme le tulipier d'Amérique et l'opossum de la zone carolinienne au Sud et les fondrières et l'ours polaire des basses terres de la baie d'Hudson au Nord. La population ontarienne est propriétaire de 87 pour 100 des terres, qui sont protégées et gérées par le gouvernement de l'Ontario. Le public ontarien a le droit de s'attendre à ce que ce patrimoine naturel soit protégé.

L'économie de l'Ontario, la qualité de vie dont jouit sa population et la santé de ses écosystèmes nécessitent de l'eau, de l'air et des terres non pollués. Les ressources en eau de la province ne sont pas inépuisables et son eau, son air et ses systèmes biotiques ont une capacité limitée d'assimiler les polluants. Le public veut de l'eau potable, qu'elle vienne d'un aqueduc collectif ou d'un puits d'eau privé. Il faut prévenir et contrôler les rejets de contaminants dans l'air, dans les rivières et sur les terres.

Pour répondre aux attentes du public, on attribue au MEO et au MRN une grande variété de responsabilités opérationnelles qu'on peut grouper en quatre catégories : réglementation; surveillance et déclaration; inspection et application; planification.

Réglementation — La protection de l'environnement et du patrimoine naturel de l'Ontario exige qu'on tienne à jour un cadre de lois, de règlements, de politiques, de plans, de normes, de lignes directrices et d'approbations fondés sur des données scientifiques et la meilleure technologie existante. Pour élaborer, raffiner et appliquer ce cadre, le gouvernement provincial doit avoir accès à divers experts : écologistes, biologistes, chimistes, ingénieurs, hydrogéologues, modélisateurs, statisticiens, planificateurs, etc.

Surveillance et déclaration — La surveillance et les rapports sont des éléments essentiels de tout système de gestion. Pour maintenir la biodiversité et fixer des niveaux de récolte durables, le gouvernement provincial doit surveiller les populations végétales et animales, les besoins des habitats fauniques et les rôles des espèces clés dans les écosystèmes. De même, les niveaux de récolte durables des ressources forestières et les règles de l'exploitation forestière doivent être fondées sur des renseignements exacts concernant les ressources disponibles. Il faut surveiller la qualité de l'air et de l'eau au moyen de réseaux de stations de surveillance disposées stratégiquement. L'accumulation de contaminants dans les plantes et les animaux doit aussi être surveillée.

Inspection et application de la loi — Les inspecteurs doivent vérifier si on satisfait aux exigences réglementaires, si les installations de traitement de l'eau, des eaux d'égout et des déchets ainsi que les installations antipollution sont construites conformément aux normes approuvées, si les puits d'eau sont forés par du personnel qualifié et si les puits d'extraction et les carrières font l'objet de vérifications. Les spécialistes de l'application de la loi doivent, le cas échéant, porter des accusations pour la faire exécuter et pour maintenir l'équité envers les particuliers et les personnes morales qui la respectent.

Planification — Les ministères ont besoin d'employés qui soient des leaders et des stratèges pouvant prévoir et relever les défis environnementaux existants ou nouveaux, comme le changement climatique, l'étalement urbain et les espèces exotiques envahissantes. Parfois, ces leaders devront prendre des décisions difficiles pour équilibrer les besoins environnementaux, sociaux et économiques de notre époque et des générations futures.

2005, est d'environ 35 pour 100. Malgré l'augmentation subséquente, le budget de 2006-2007 est inférieur d'environ 18 pour 100 à celui de 1992-1993 (voir la figure 4). En outre, la hausse récente du budget est trompeuse, car elle tient compte de sommes qui ne sont que transférées par le MRN aux partenaires du secteur privé, notamment industriels. Par exemple, l'augmentation du budget de fonctionnement en 2006-2007 était constituée à 97 pour 100 de nouveaux fonds consacrés à une crise de l'industrie forestière, surtout sous forme de transferts directs aux compagnies forestières. Si on ne tient pas compte des transferts à l'industrie et à d'autres organismes, le budget de 2006-2007 du MRN est en réalité inférieur de 22 pour 100, en dollars indexés, à celui de 1992-1993.

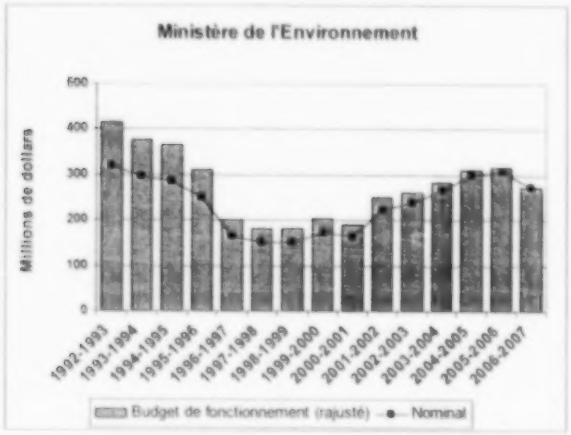


Figure 1 : Variation du budget de fonctionnement du MEO, nominal et en dollars indexés de 2006. Source : MEO.

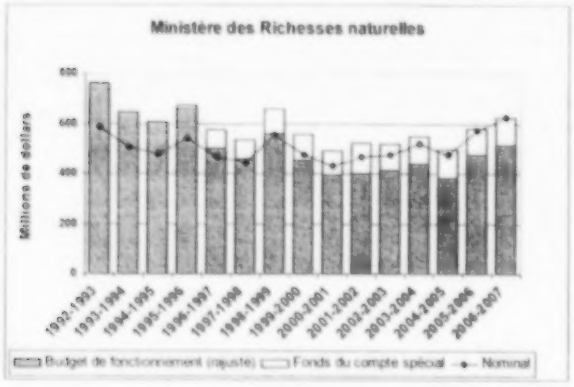


Figure 2 : Variation du budget de fonctionnement du MRN, nominal et en dollars indexés de 2006. Source : *Document d'information sur le budget des dépenses*, MRN. (Compte spécial : voir l'étude de cas n° 3 sur Parcs Ontario).

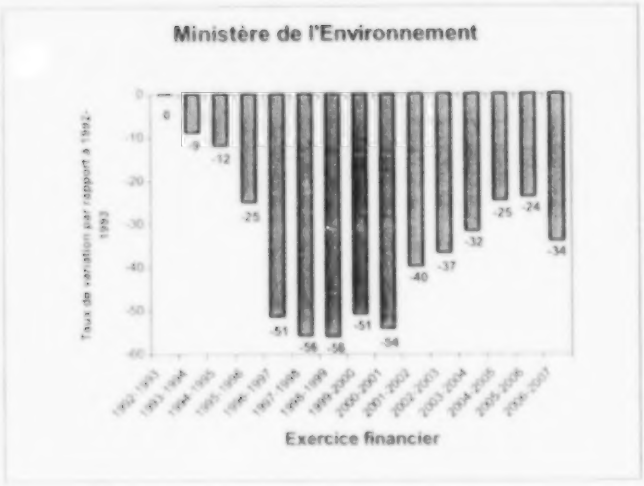


Figure 3 : Taux de variation du budget de fonctionnement du MEO depuis 1992-1993, compte tenu de l'inflation (dollars indexés de 2006).

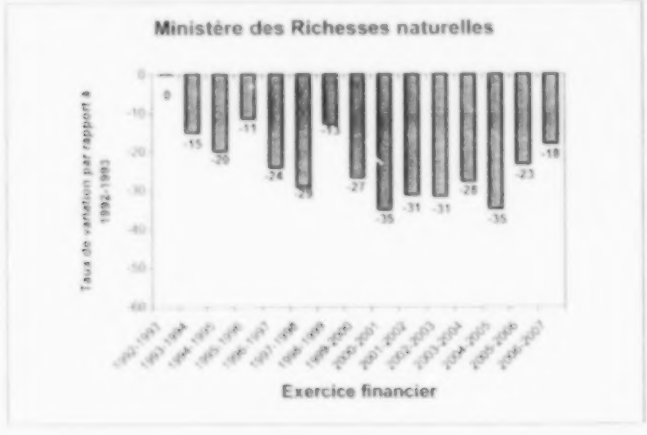


Figure 4 : Taux de variation du budget de fonctionnement du MRN depuis 1992-1993, compte tenu de l'inflation (dollars indexés de 2006).

Les budgets n'ont pas suivi le rythme de la croissance démographique

On peut aussi examiner le budget de fonctionnement du MEO en déterminant ses variations par rapport à la population croissante de l'Ontario. De 1992-1993 à 2006-2007, cette population a augmenté d'environ 20 pour 100, passant de 10,6 à 12,7 millions de personnes. Pendant ce temps, le budget de fonctionnement du MEO, en chiffres absolus par habitant, est passé de 39 $ en 1992-1993 à 16 $ en 1997-1998 et en 1998-1999 avant de se rétablir en partie à 22 $ en 2006-2007 (voir la figure 5). Dans la même période, le budget de fonctionnement du MRN, en chiffres absolus par habitant, est passé de 72 $ en 1992-1993 à 40 $ en 2004-2005 avant de se rétablir en partie à 49 $ en 2006-2007 (voir la figure 6).

Figure 5 : Le budget de fonctionnement du MEO (dollars dépensés par habitant de l'Ontario).

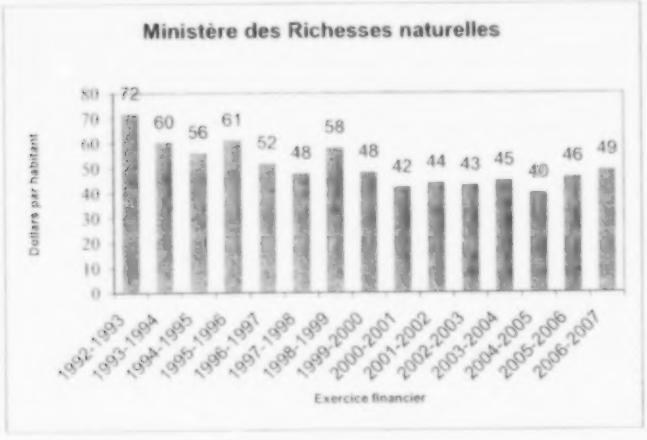


Figure 6 : Le budget de fonctionnement du MRN (dollars dépensés par habitant de l'Ontario).

Les niveaux de dotation suivent les variations des budgets de fonctionnement

Les réductions du budget de fonctionnement suivent de près celles des niveaux de dotation. Comme le montre la figure 7 (et les notes des figures), les niveaux de dotation du MEO ont en général suivi les variations des budgets de fonctionnement annuels. Le niveau de dotation du MRN a diminué depuis 1992-1993, mais est resté presque constant depuis 1997-1998 à environ 3 500 postes équivalents temps plein (ETP) (voir la figure 8).

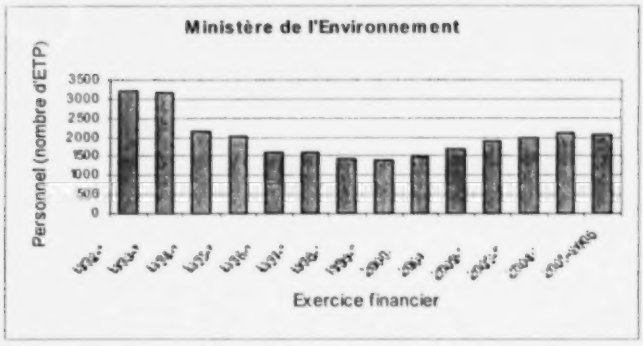


Figure 7 : Niveaux de dotation du MEO de 1992-1993 à 2005-2006 – nombre d'ETP déclarés à la fin des exercices. Source : MEO.

Figure 8 : Niveaux de dotation du MRN de 1992-1993 à 2005-2006 – nombre d'ETP déclarés à la fin des exercices. Source : MEO.

Le MEO et le MRN représentent une part décroissante du budget provincial

Un autre moyen d'analyser les dépenses et la capacité du MEO et du MRN consiste à comparer leur budget de fonctionnement à celui du gouvernement de l'Ontario dans son ensemble. La comparaison montre clairement que les deux ministères (mais surtout le MEO) ont reçu une part de moins en moins importante du budget de fonctionnement global pendant la période examinée (voir la figure 9).

Le budget de fonctionnement de 2006-2007 du MEO représente environ un tiers de 1 pour 100 de celui du gouvernement de l'Ontario dans son ensemble. Au début des années 1990, les budgets de fonctionnement du MEO et du MRN ont atteint respectivement 0,63 et 1,15 pour 100 du budget global de l'Ontario (voir le tableau 1). Aujourd'hui, les budgets de fonctionnement combinés des deux ministères ne représentent qu'environ 1 pour 100 du budget global. Cette diminution s'est produite malgré l'augmentation considérable du budget de fonctionnement global de la province (voir le tableau 1).

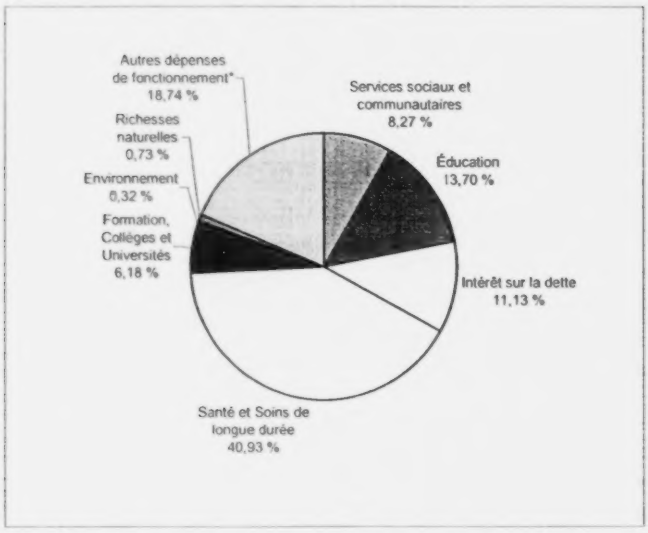


Figure 9 : Le budget de fonctionnement de 2006-2007 du gouvernement de l'Ontario (84,7 milliards de dollars). * Voir les notes.

Exercice	Budget de fonctionnement du gouv. de l'Ontario	Affectations du MEO		Affectations du MRN	
1992-1993	50 643 M$	318 M$	0,63 %	584 M$	1,15 %
1993-1994	51 324 M$	296 M$	0,58 %	505 M$	0,98 %
1998-1999	55 573 M$	152 M$	0,27 %	552 M$	0,99 %
1999-2000	57 022 M$	174 M$	0,30 %	473 M$	0,83 %
2006-2007	84 716 M$	273 M$	0,32 %	622 M$	0,73 %

Tableau 1 : Parts du budget de l'Ontario affectées au MEO et au MRN (années choisies).

Le budget du MEO est inférieur à ceux prévus dans les autres provinces

Une autre méthode pour évaluer l'ampleur du budget de fonctionnement d'un ministère consiste à le comparer au pouvoir de dépenser des ministères comparables des autres provinces. Par exemple, de 2005-2006 à 2007-2008, le gouvernement de la Colombie-Britannique a affecté à son ministère de l'Environnement de 0,54 à 0,65 pour 100 de son budget et en Alberta, le ministère de l'Environnement recevra de 0,48 à 0,52 pour 100 du budget provincial. En Ontario, la part prévue du budget provincial qui reviendra au MEO passera de 0,39 à 0,36 pour 100 de 2005-2006 à 2006-2007 (les chiffres n'étaient pas disponibles pour l'exercice 2007-2008). Voir la figure 10 ci-dessous.

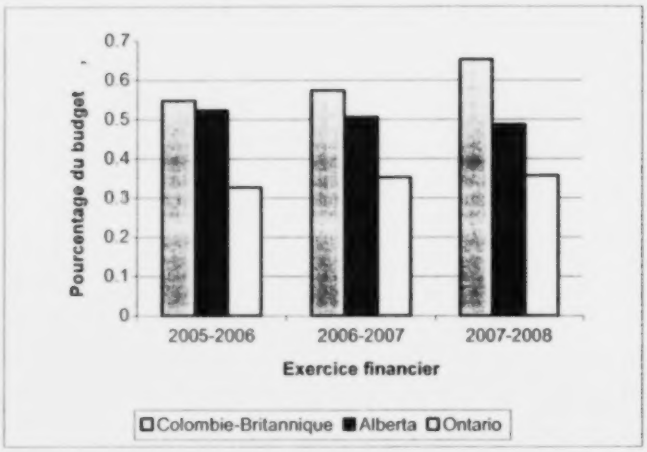


Figure 10 : Les budgets des ministères de l'Environnement de trois provinces, en pourcentage du budget de leur gouvernement. (Il est difficile de comparer avec les autres provinces à cause des différences des mandats et des structures des ministères.)

L'édition d'octobre 2006 du *Rapport sur l'examen des perspectives financières* de l'Ontario précise que le gouvernement provincial cherche à économiser 750 millions de dollars par suite de l'examen des programmes en 2007-2008. Les mesures de réduction des coûts pourraient nuire davantage à la capacité du MRN et du MEO de remplir leur mandat, car ils ont déjà été plusieurs fois les cibles de la réduction des dépenses.

3.0 Effet de la capacité sur la prestation des programmes

Des renseignements anecdotiques indiquent une perte de compétences

Aux fins du présent rapport, les « compétences » sont les connaissances, les aptitudes et la compréhension scientifiques et techniques requises pour élaborer et mettre en oeuvre les programmes. Pour acquérir ces compétences, il faut non seulement une formation académique dans un domaine pertinent, mais aussi une formation pratique considérable et des années d'expérience de travail.

Il est difficile de décrire et de quantifier l'évolution des niveaux de compétences des ministères. Le CEO n'a pas de preuve documentaire établissant que leurs compétences ont atteint des niveaux insuffisants. En outre, rien n'indique qu'ils déterminent ou évaluent si les niveaux de compétences au sein de leurs programmes sont suffisants pour leur permettre de remplir leur mandat.

L'examen de divers programmes des ministères a permis au CEO de conclure (en se fondant sur des observations circonstancielles) que les compétences ont diminué progressivement au MEO et au MRN. Le CEO a observé certains facteurs qui contribuent vraisemblablement à la diminution, notamment :

- on tend à transférer la prestation des programmes aux partenaires externes tout en gardant l'élaboration des politiques à l'interne;
- on réduit le personnel, ce qui cause une perte de compétences;
- on utilise de plus en plus les services contractuels de spécialistes et d'experts pour produire des rapports (souvent, l'expert s'appuie sur les compétences d'anciens employés du ministère);
- on réduit les fonds consacrés à l'élaboration et à la prestation des programmes de surveillance;
- on remplace de nombreux postes de spécialiste par quelques postes de généraliste;
- on réduit le nombre de postes qui font appel à la science;
- on transfère les employés ayant des compétences techniques à des postes d'analyse des politiques ou de gestion où soit ces compétences ne sont pas utilisées, soit elles ne le sont qu'indirectement.

Certains exemples de perte de compétences ont été documentés au cours des études de cas qui appuient le présent rapport. On remarque notamment la perte de :

- compétences pratiques au MEO en matière d'inspection et de surveillance des puits d'eau privés;
- compétences en génie et en opérations au MEO à l'égard de l'approbation et de l'inspection de conformité des installations de traitement des eaux usées et de l'eau;
- compétences au MRN en matière de surveillance et d'inventaire de la faune;
- compétences en hydrogéologie au MRN en matière d'extraction du sable et du gravier.

D'autres observateurs ont commenté la perte progressive de compétences au MEO. Par exemple, des cadres supérieurs du ministère ont témoigné devant la Commission d'enquête sur Walkerton que les programmes de retraite anticipée (mis en oeuvre à titre de mesures de réduction des coûts avant 1996-1997) avaient entraîné une perte considérable et prématurée d'expérience et de mémoire collective. Au MEO, en tout cas, le taux élevé de roulement du personnel dans certaines divisions et directions pourrait aussi contribuer au déclin des compétences.

Pour le MRN, la tendance diffère quelque peu : il est confronté à l'âge croissant de son effectif et il commence à envisager la nécessité de la planification de la relève.

Le CEO a documenté une série de problèmes liés aux programmes

L'établissement de priorités stratégiques, la réforme des modes de prestation et la réaffectation des ressources visant la réalisation d'objectifs constituent tous à priori des activités bénéfiques d'une organisation efficace. Au cours des 15 dernières années, le MEO et le MRN se sont vraiment efforcés de remplir un mandat qui s'élargissait avec des ressources qui diminuaient en modifiant leur façon d'administrer leurs programmes. Ces changements sont louables, tant qu'ils permettent de protéger efficacement et économiquement les richesses naturelles, l'air l'eau et le sol.

Toutefois, le CEO, dans ses rapports annuels, a régulièrement mentionné de nombreux cas où des réductions de la capacité ont nui à l'élaboration et à l'application des politiques, à la surveillance des niveaux de référence et à l'application de la loi.

- Le MEO se fie sur un inventaire rudimentaire des lieux d'élimination des déchets qui date d'il y a 15 ans et qui nuit à sa capacité de surveiller et de bien régir les lieux d'enfouissement de l'Ontario. Le ministère a indiqué qu'il manque de personnel et de ressources financières pour mettre à jour et améliorer la base de données.

- Pour lutter contre les émissions atmosphériques industrielles, le MEO se base sur des normes atmosphériques périmées relatives aux contaminants qu'il a classés dans la catégorie 1 (priorité élevée). Le ministère prévoyait initialement terminer la mise à jour de ces normes en 1996-1997, mais ce n'était toujours pas fait en 2006-2007.

- Le budget d'acquisition de terres importantes sur le plan écologique du MRN, déjà humble, n'a pratiquement pas changé en une décennie, alors que la valeur des terres du Sud de l'Ontario a beaucoup augmenté et que l'inflation a érodé le pouvoir d'achat du fonds.

- En 2001, le MEO a proposé l'élimination progressive sur cinq ans de l'épandage des eaux usées non traitées provenant des fosses septiques, étant donné les inquiétudes croissantes concernant les effets éventuels sur la qualité de l'eau de surface et souterraine. Même si d'autres territoires ont interdit cette pratique, la politique demeure ici à l'étape de la proposition.

- Pendant 75 ans, la province a joué un rôle actif dans le rétablissement des zones boisées avec les municipalités et les offices de protection de la nature. Depuis 1994, le MRN a abandonné cette activité, qui était un des quelques programmes d'incitation au reboisement dans le Sud de l'Ontario.

- Après avoir exploité les pépinières d'arbres de l'Ontario pendant 90 ans, le MRN les a fermées ou privatisées dans les années 1990. Les ventes de semis sont passées d'un sommet estimatif de 30 millions d'arbres en 1992 à moins de 3 millions de semis en 1998. Aujourd'hui, aucun programme provincial n'a le mandat d'évaluer les plantations sur les terres privées.

- Le MRN a une très faible capacité de surveiller les populations de poissons, y compris les précieux poissons de sport comme le touladi, qui est vulnérable à la pêche excessive. En 2003-2004, le CEO a signalé que le ministère possède des données à long terme sur les populations de moins de 2 pour 100 des lacs où on trouve cette espèce.

- La contamination au mercure cause plus de 95 pour 100 des restrictions imposées à la consommation de poissons provenant des petits lacs intérieurs de l'Ontario. Toutefois, ni le MEO, ni le MRN ne surveillent les concentrations de mercure ou ses effets sur les prédateurs primaires vulnérables, comme le huard ou la loutre, et les compressions budgétaires ont limité la surveillance du mercure dans les populations de poissons.

- Le MEO a délégué les activités de lutte contre le bruit, la poussière et les odeurs aux municipalités, qui n'ont pas toutes les ressources, les compétences ou les pouvoirs légaux nécessaires pour prendre des mesures efficaces. Certains plaignants frustrés ont réussi à convaincre le MEO de prendre des mesures en présentant une demande en vertu de la *Charte des droits environnementaux*.

Le CEO croit que ces exemples ne constituent pas seulement une longue liste de lacunes ou d'oublis sans liens, mais qu'ils illustrent plutôt un syndrome omniprésent qui est causé par l'insuffisance chronique des ressources et qui entraîne la médiocrité de la prestation de programmes importants.

Les études de cas font ressortir les problèmes de capacité

Le CEO a aussi entrepris une série de huit études de cas pour montrer l'effet pratique de l'insuffisance des fonds et d'autres restrictions systémiques de la capacité sur la prestation des programmes au MEO et au MRN. Les études présentées dans le rapport fournissent d'autres preuves évidentes et incontestables que ces ministères ont de la difficulté à s'acquitter de leurs obligations prioritaires.

Programme d'inspections (MEO)

Le MEO est chargé d'inspecter les nombreuses installations de l'Ontario pour s'assurer qu'elles sont conformes aux lois et règlements environnementaux de la province. L'étude de cas signale que le MEO est en mesure d'inspecter seulement 2 à 4 pour 100 des installations réglementées chaque année et que beaucoup d'entre elles ne sont pas inspectées pendant des décennies. Lors des blitz d'inspection, on découvre souvent des taux de non-conformité très élevés. Malgré les efforts du MEO pour réorganiser ses ressources en matière d'inspection, ce programme fait toujours face à des défis importants.

Surveillance des stations d'épuration des eaux d'égout (MEO)

Le MEO doit réglementer les rejets d'eaux usées dans les cours d'eau de l'Ontario. Il doit notamment approuver la construction et l'exploitation des stations d'épuration des eaux d'égout (SEEE), assurer la conformité des SEEE aux lois et politiques du ministère et aux autres exigences environnementales, et surveiller et communiquer l'évolution du rendement des SEEE et leurs effets sur l'environnement. Le public s'attend à ce que le MEO fasse en sorte que ce service public de base ne menace pas l'environnement ou la santé humaine, mais d'importants rejets d'eaux usées brutes ou insuffisamment traitées continuent de polluer des cours d'eau dans toute la province.

Programme des puits d'eau (MEO)

Le MEO est chargé de l'application du Règlement 903, R.R.O. 1990, pris en application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, qui énonce les normes applicables notamment à la construction, à la désinfection et à l'abandon des puits d'eau. Étant donné l'importance des eaux souterraines pour des millions d'Ontariens et d'Ontariennes, le public pourrait s'attendre à ce que le MEO ait un programme empêchant la construction inadéquate de puits et la contamination involontaire de l'eau. Au début de 2007, le MEO n'avait toujours pas de personnel chargé

d'examiner régulièrement les activités de construction, de réparation et de désaffectation des puits d'eau privés.

Programme des certificats d'autorisation (MEO)

Une des responsabilités prioritaires du MEO est la réglementation des activités qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement. Il régit ces activités en délivrant des permis appelés certificats d'autorisation (CA) qui sont assortis de conditions de conformité légalement exécutoires pour réduire les incidences sur la santé humaine et l'environnement. Le MEO reçoit des milliers de demandes de CA chaque année, plus qu'il ne peut en traiter. De plus, un grand nombre d'installations de l'Ontario sont exploitées en vertu de CA assortis de conditions périmées et incompatibles avec celles imposées aux exploitations semblables mais plus récentes.

Gestion des agrégats (MRN)

Le MRN doit gérer les ressources en agrégats de l'Ontario – le sable, le gravier et la roche qui sont des matériaux essentiels pour toutes sortes de constructions. L'industrie des agrégats exploite environ 6 000 puits d'extraction et carrières dans la province. L'étude de cas souligne que le nombre d'inspecteurs des agrégats a été considérablement réduit et que les inspecteurs restants ne peuvent pas atteindre les objectifs du MRN en matière de vérification des lieux. Les problèmes de conformité sont évidents. Le ministère est aussi incapable de planifier à long terme l'utilisation des agrégats ou de surveiller la réhabilitation des emplacements épuisés. Bien qu'il ait pris certaines mesures préliminaires pour renforcer son programme d'agrégats, il aura besoin de ressources et de soutiens additionnels pour rétablir sa capacité dans ce domaine.

Programme de gestion des parcs (MRN)

Le MRN a la responsabilité du réseau des 631 parcs et réserves de conservation de l'Ontario. Ce réseau s'est développé rapidement et les nouvelles lois exigent une gestion plus complexe ainsi qu'une planification de la gestion, une surveillance et des rapports obligatoires. Le réseau est géré selon un modèle d'entreprise basé principalement sur les frais d'utilisation et des fonds gouvernementaux qui diminuent constamment. Le CEO a conclu que, malgré une augmentation des recettes, le budget de fonctionnement des parcs n'a pas suivi le rythme rapide de la croissance du réseau. Le ministère ne peut pas s'acquitter de toutes ses obligations en matière de planification de la gestion, de surveillance et d'application de la loi à cause de l'insuffisance des ressources.

Programme en matière de pêche et de faune (MRN)

L'étude de cas résume les problèmes de capacité liés à l'inventaire et à la surveillance des populations et de la récolte des mammifères, des oiseaux, des poissons de sport, des reptiles et des amphibiens en particulier, et des plantes et animaux indigènes de l'Ontario en général. L'étude souligne le manque de rapports publiés sur l'état des ressources et le fait que le MRN dépend des recettes provenant des chasseurs et des pêcheurs, et de partenariats pour assurer les activités existantes d'inventaire, de surveillance, d'évaluation et de déclaration.

Application des lois sur la conservation (MRN)

Le MRN emploie des agents de protection de la nature (APN) pour appliquer les lois, notamment celles concernant le poisson et le gibier. L'étude de cas révèle que les responsabilités des APN se sont élargies considérablement avec le temps pour inclure la sensibilisation du public, la lutte contre les espèces envahissantes, la protection des espèces en voie de disparition et l'application d'une grande variété de textes législatifs. Toutefois, le nombre d'APN en poste a beaucoup diminué depuis 1992. En outre, les fonds de fonctionnement sont limités et les statistiques clés sur l'application de la loi montrent un déclin depuis des années.

Les problèmes de capacité du MEO et du MRN nuisent à l'économie

L'incapacité du MRN et du MEO ne nuit pas qu'à l'environnement de l'Ontario : le financement insuffisant de ces ministères a aussi un effet néfaste sur l'économie de la province. Le CEO a été informé de nombreux cas où l'incertitude réglementaire ou un retard a entravé des activités commerciales, notamment :

- Les licences, les permis, les certificats d'autorisation et les autres documents légaux délivrés par le MEO et le MRN sont exigés pour une grande variété de projets d'industrie, de commerce et d'extraction de ressources. Ces projets peuvent être retardés si on ne les évalue pas en temps opportun ou, dans le cas où le projet est approuvé, si on ne délivre pas rapidement le document requis. Le manque de personnel ou de compétences peut contribuer à ces retards.

- Les compagnies d'un secteur refusaient d'entreprendre une modernisation des installations qui aurait bénéficié à l'environnement avant que le MEO adopte un règlement garantissant l'équité et exigeant que les compétiteurs prennent des mesures semblables. Dans un autre cas, des entrepreneurs se sont plaints que des modifications réglementaires du MEO avaient créé de la confusion dans un de ses systèmes de permis, les empêchant ainsi de réaliser des projets et d'exécuter des contrats.

Le présent rapport vise principalement à détailler les effets environnementaux de l'incapacité du MEO et du MRN, mais il vaut la peine de mentionner que les retards des autorisations, l'incertitude réglementaire et la lenteur des processus qui pourraient découler de cette incapacité peuvent nuire aux entreprises de l'Ontario.

4.0 Origine du problème de capacité

Le gouvernement fixe les budgets et les dépenses des ministères

Une fois l'an, habituellement à la fin de l'hiver ou au printemps, le ministre des Finances dépose un budget devant l'Assemblée législative. Ce document indique les revenus prévus et les dépenses prioritaires du gouvernement de l'Ontario pour l'exercice financier suivant (du 1er avril au 31 mars). En général, le ministre des Finances tient auparavant plusieurs consultations au cours desquelles les intervenants peuvent se faire entendre. Toutefois, le contenu du budget est gardé confidentiel jusqu'à son dépôt devant l'Assemblée. Seuls certains membres du gouvernement, des bureaux du premier ministre et du ministre des Finances et des comités du Conseil des ministres (comme le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement) connaissent une partie ou la totalité du contenu.

En pratique, la plupart des prévisions financières et dépenses importantes sont établies par le ministre des Finances au cours du processus budgétaire. Les conséquences de cette approche centralisée « descendante » ont été soulignées par le juge O'Connor dans son *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton* :

> *« À compter de 1992-1993 et jusqu'en 1997-1998, le budget du ministère de l'Environnement (MEO) a fait l'objet d'importantes compressions. (...) Ce n'est pas le MEO qui a fixé ses propres objectifs de compressions budgétaires. L'établissement de ces objectifs n'a pas non plus été accompagné d'un examen visant à déterminer si les compressions pouvaient être apportées sans compromettre la capacité du MEO de s'acquitter du mandat qui lui était conféré par la loi. Les objectifs de réduction ont été fixés par les organismes centraux, et la responsabilité du MEO consistait à élaborer des stratégies pour les atteindre. »*
> -- Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, Première partie, (2002), chapitre 11

L'établissement des dépenses prioritaires et la réalisation des objectifs en matière de finances et de prestation des programmes nécessitent plusieurs étapes et procédures auxquelles participent les ministères de l'Ontario, le Bureau du Conseil des ministres et d'autres organismes. Le processus permet de fixer les dépenses prioritaires et l'ampleur relative du budget de chaque ministère (comparée à celle des autres). Une fois les décisions financières et dépenses prioritaires majeures établies par le ministre des Finances, un comité représentant tous les partis de l'Assemblée législative, appelé Comité permanent des budgets des dépenses, examine les dépenses prévues de certains ministères. Les ministères suivent aussi un processus de planification axée sur les résultats pour guider l'organisation des dépenses liées aux activités et l'élaboration des programmes (voir l'annexe 2).

La réaction des ministères aux difficultés

Les deux ministères ont déployé beaucoup d'efforts pour s'adapter aux compressions budgétaires constantes en tentant plusieurs fois de modifier leurs priorités (voir les annexes 3 et 4). Ils ont sans cesse consacré leurs maigres ressources à un ou à plusieurs programmes « vedettes » correspondant aux priorités des gouvernements successifs, comme la Stratégie municipale et industrielle de dépollution du MEO ou le programme Des terres pour la vie du MRN. Cependant, les activités prioritaires régulières (comme les inspections ou la surveillance des niveaux de référence) non liées directement à ces programmes « vedettes » en ont souffert et ont souvent été menacées d'élimination progressive ou d'intégration à quelque autre fonction. Les nouvelles initiatives « vedettes » qui sont apparues régulièrement ont par ailleurs enlevé des compétences, du personnel et des fonds aux projets jusqu'alors prioritaires et créé un ensemble croissant d'obligations réglementaires et stratégiques sans apporter l'augmentation des ressources nécessaires pour les remplir.

Le MEO et le MRN ont aussi fait preuve de diligence depuis le début des années 1990 pour trouver des stratégies de rechange créatives afin de mettre en oeuvre des programmes et des activités. Parfois, ces approches étaient relativement efficaces, mais le CEO a observé beaucoup de cas où on a transféré des activités importantes à des entités mal équipées pour les exercer, voire réticentes. Selon le cas, les ministères ont délégué des programmes aux administrations locales ou des activités au secteur privé, ou se sont associés à des groupes de bénévoles. Par exemple, en 1997, le MEO a délégué les questions de bruit, de poussière et d'odeur aux municipalités et le MRN a confié à l'industrie des agrégats la tâche de faire des rapports sur ses propres lieux. Dans d'autres cas, les programmes ont été réduits ou simplement interrompus. Le MEO a abandonné les inspections non annoncées de puits d'eau et le MRN a éliminé le programme de foresterie du Sud de l'Ontario.

Dans certains cas, on a modifié la législation et les politiques pour permettre les nouveaux modes de prestation – pour permettre à des tiers d'exercer des activités qui relevaient jusqu'alors du personnel des ministères. Malgré ces modifications législatives, le MRN demeure le principal intendant des richesses naturelles de l'Ontario et le MEO est toujours chargé de protéger l'air, l'eau et le sol de la province contre la pollution. On peut transférer ou déléguer les activités, mais la responsabilité de l'intendance relève toujours des ministères provinciaux. C'est ce que le public de l'Ontario demande, et les ministères l'acceptent dans ce qu'ils appellent eux-mêmes leur « mandat ».

5.0 Conclusions et recommandations

L'examen des budgets de fonctionnement du MEO et du MRN mené par le CEO révèle que ces ministères clés sur le plan de l'environnement n'ont pas reçu des ressources financières correspondant à la croissance du budget de fonctionnement global du gouvernement de l'Ontario.

Au cours de la période examinée, le budget du MEO a beaucoup diminué, s'est stabilisé et semble se rétablir lentement. Toutefois, on peut attribuer la plus grande partie de cette augmentation à sa Stratégie pour la qualité de l'eau. D'autres programmes prioritaires n'ont pas joui d'une telle infusion de ressources financières et humaines et ont toujours de la difficulté à réaliser pleinement leurs objectifs. L'historique budgétaire du MRN est plus varié, mais montre une tendance à la baisse du milieu à la fin des années 1990. La plus grande partie de l'augmentation récente du budget de fonctionnement du ministère résulte de fonds qui seront transférés à l'industrie forestière et non de sommes servant à améliorer ses programmes prioritaires.

Au cours des 15 dernières années, les politiques et les priorités budgétaires du gouvernement ont eu pour effet net de limiter la capacité du MEO et du MRN d'exercer pleinement, efficacement et en temps opportun leurs fonctions de base. Résultat : l'Ontario s'acquitte de moins en moins bien de ses obligations de base en matière de protection de l'environnement.

En consultation avec les ministères et le public, le gouvernement de l'Ontario devrait :

1. Entreprendre de rétablir progressivement et stratégiquement la capacité du MEO et du MRN de remplir leur mandat.

2. Élaborer des processus de planification et d'établissement des priorités et des budgets garantissant que le MEO et le MRN soient suffisamment soutenus pour :

    - connaître la santé ou l'état général de l'environnement naturel de l'Ontario;
    - savoir si la dégradation ou la détérioration de l'environnement est imminente;
    - prendre des mesures pour prévenir, atténuer ou gérer toute dégradation ou détérioration substantielle existante ou imminente;
    - fixer des règles et des procédures régissant les activités humaines qui soient suffisantes pour protéger l'environnement;
    - déterminer si les règles et les procédures ne sont pas observées et prendre des mesures pour assurer la conformité.

3. Enjoindre le MEO et le MRN de commander une évaluation indépendante du caractère suffisant et de la distribution de leurs compétences techniques et scientifiques.

Annexe 1 : Études de cas des programmes des ministères

Programme de conformité et d'application de la loi du MEO

Inspection des stations d'épuration des eaux d'égout par le MEO

Programme des puits d'eau du MEO

Programme des certificats d'autorisation du MEO

Programme d'inspections en matière d'agrégats du MRN

Programme des parcs du MRN

Programme en matière de pêche et de faune du MRN

Application des lois sur la conservation par le MRN

Étude de cas n° 1 sur le MEO : Programme d'inspection

Le manque de fonds, de personnel et de compétences limite la portée et l'efficacité des inspections

Introduction

Un des éléments essentiels du mandat général du MEO en matière de protection de l'environnement est son obligation d'assurer la conformité aux lois et règlements environnementaux. L'Ontario a un nombre impressionnant (et croissant) de lois visant à protéger l'environnement, y compris la *Loi sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*, la *Loi sur les évaluations environnementales*, la *Loi sur les pesticides* et la *Loi de 2002 sur le réacheminement des déchets*. Pour que ces lois aient tous les effets bénéfiques prévus, il faut les appliquer.

Un programme d'inspection est un élément nécessaire et critique de toute stratégie de conformité et d'application de la loi. Bien qu'on puisse porter des cas de non-conformité à l'attention du personnel du ministère par d'autres moyens que les inspections (comme les rapports sur la pollution et les déversements, les plaintes du public et les demandes d'enquête prévues par la *Charte des droits environnementaux*), ces méthodes sont insuffisantes. La surveillance par les citoyens de la conformité aux exigences environnementales est un précieux supplément aux activités de conformité du MEO, mais elle ne peut pas remplacer ses obligations en matière d'inspection et d'application des lois environnementales.

Le public s'attend à ce que le MEO ait un programme d'inspection efficace qui permette de détecter (et de corriger) les cas de non-conformité aux lois environnementales, de fournir à l'industrie d'importants services de sensibilisation et de favoriser la conformité générale en prévoyant des possibilités raisonnables d'exécution de la loi.

Un programme d'inspection efficace fait plus que protéger l'environnement en prévenant de manière proactive les incidents environnementaux et en promouvant des taux de conformité plus élevés : il favorise aussi l'équité au sein des marchés concurrentiels. Les inspections peuvent contribuer à égaliser les chances dans un secteur industriel en faisant en sorte que les installations respectueuses des lois ne soient pas désavantagées par rapport aux concurrents par suite de leurs efforts de conformité.

Les inspections du MEO appuient un vaste mandat statutaire

Le MEO doit évaluer la conformité de 125 000 à 350 000 entités réglementées de l'Ontario aux lois, règlements et autres actes environnementaux (comme les conditions des certificats d'autorisation). Il a déclaré que pour promouvoir la conformité, ses agents de district font de 3 000 à 4 000 inspections chaque année. Depuis 2000, la Direction de la mise en conformité des secteurs (DMCS), appelée autrefois Équipe d'intervention environnementale, complète le programme d'inspection des districts en organisant des tournées d'inspection provinciales visant des secteurs particuliers ayant des antécédents de non-conformité. La DMCS fait environ 1 000 inspections additionnelles par année.

Un inspecteur du MEO qui découvre une violation potentielle d'une loi, d'un règlement ou d'une autre exigence environnementale peut corriger la non-conformité au moyen de divers outils allant des programmes antipollution volontaires, y compris des activités de sensibilisation, aux mesures obligatoires comme l'imposition d'amendes ou la prise d'un arrêté d'agent provincial. Il peut aussi renvoyer le cas à la Direction des enquêtes et de l'application des lois du MEO en vue d'une enquête plus poussée et d'une poursuite judiciaire éventuelle. En outre, des règlements proposés en octobre 2006 autoriseront bientôt les inspecteurs à imposer des pénalités environnementales.

Les inspecteurs sont également chargés de faire le suivi en matière de conformité pour s'assurer que les contrevenants ont pris des mesures correctives appropriées au besoin.

L'insuffisance du personnel limite la portée des inspections

Par suite de compressions budgétaires considérables imposées au MEO, le nombre de ses inspections a diminué de presque la moitié de 1995 à 1999. Bien que ce nombre ait commencé à augmenter de nouveau après la crise de Walkerton en 2000, le vérificateur général de l'Ontario (VGO) a observé en 2003 qu'il équivalait, en 2002-2003, à seulement 73 pour 100 de celui de 1995-1996. Le MEO a informé le VGO que cette baisse du taux d'inspection était causée en partie par le fait que chaque inspecteur fait en moyenne beaucoup moins d'inspections chaque année qu'au début des années 1990 parce qu'elles sont devenues plus complètes et demandent plus de temps.

Le manque de personnel a vraisemblablement contribué aussi au déclin observé des activités d'inspection. Toutefois, le CEO n'a pas pu obtenir de renseignements sur l'évolution du nombre d'inspecteurs du MEO pour confirmer ce point. Le taux d'inspection du ministère est relativement constant depuis 2003.

Comme on l'a déjà mentionné, le MEO a présentement assez de personnel pour faire environ 5 000 inspections par année (y compris celles de la DMCS, mais à l'exclusion de celles de la Patrouille anti-smog). Ce chiffre correspond à 2 à 4 pour 100 des installations réglementées. Par conséquent, 96 pour 100 de celles-ci ne seront pas visitées par un inspecteur du MEO chaque année et beaucoup d'entre elles peuvent s'attendre à ne pas être inspectées pendant des décennies. De fait, le MEO a admis que certaines n'ont jamais reçu la visite d'un inspecteur.

En 2003, le VGO s'est dit préoccupé par le faible taux d'inspection du MEO, surtout que le nombre d'installations réglementées de l'Ontario augmente constamment du fait de la croissance économique de la province et que la liste des lois et règlements environnementaux continue de s'allonger. Par exemple, la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* et la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs* ont toutes les deux attribué des responsabilités additionnelles au MEO.

En outre, les inspections ne visent pas tous les secteurs industriels dans la même mesure. La plupart des inspecteurs engagés depuis 1999 ont été affectés à de nouveaux projets particuliers touchant principalement l'eau potable. Dans les trois années qui ont suivi la crise de Walkerton, le MEO a engagé 57 inspecteurs de l'eau potable pour appliquer sa nouvelle politique prévoyant l'inspection annuelle de toutes les stations de traitement d'eau municipales. En 2003-2004, il a de nouveau augmenté de 25 pour 100 le nombre de ces inspecteurs. Il en ressort que si certains secteurs font l'objet d'une amélioration considérable du taux d'inspection, la réaffectation des ressources entraîne une diminution du nombre d'inspecteurs dans d'autres secteurs. Le VGO a observé en 2003 que la nouvelle politique d'inspection annuelle de toutes les stations municipales a nui à la capacité du MEO de surveiller d'autres secteurs environnementaux.

Certaines exigences environnementales ne donnent lieu à aucune inspection. Par exemple, les inspecteurs du MEO n'examinent pas en général la conformité d'une installation aux conditions de l'autorisation délivrée après son évaluation environnementale (EE) ou aux autres exigences de la

Loi sur les évaluations environnementales et de ses règlements, sauf en cas de plainte. Le CEO, le VGO et de nombreux intervenants en matière d'EE ont exprimé des préoccupations concernant la capacité du MEO de surveiller et d'assurer la conformité aux EE. Lors d'une vérification interne récente, le ministère a conclu que seulement 50 pour 100 des promoteurs examinés se conformaient pleinement aux conditions de l'autorisation liée à son EE. Ce résultat médiocre confirme la nécessité d'un plan de surveillance de la conformité. Dans son rapport de 2005, le Comité consultatif sur l'évaluation environnementale a recommandé au MEO de conférer à ses inspecteurs des pouvoirs élargis pour déterminer la conformité aux EE et d'élaborer des protocoles d'inspection à cette fin. Le ministère a déclaré qu'il s'efforce présentement de mettre en oeuvre ces recommandations, mais le CEO fait remarquer que l'efficacité des mesures prises dépendra du caractère adéquat des ressources humaines et financières.

Les compressions du budget privent le MEO de compétences cruciales

Les compressions budgétaires majeures des années 1990, en plus de réduire le personnel, ont causé une perte importante de compétences scientifiques et d'expérience au MEO. Il restait moins d'employés ayant le niveau de compétence requis pour faire les inspections techniques détaillées des exploitations complexes. Par exemple, lors de l'adoption des nouveaux règlements sur l'eau potable, le MEO a dû consulter l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario pour obtenir les services d'ingénieurs en traitement de l'eau parce qu'il n'avait plus assez d'employés capables d'appliquer ces règlements.

La perte de compétences internes au sein d'autres programmes du MEO a aussi nui à sa capacité de faire des inspections. Lors de la fermeture de ses trois laboratoires régionaux en 1996, des employés, y compris des microbiologistes et des techniciens de laboratoire, ont été mis à pied. Les inspecteurs de l'eau potable ont jugé importante cette perte de soutien analytique en laboratoire. Bien que le ministère ait rengagé des experts en eau potable, d'autres secteurs souffrent encore du manque de compétences internes.

Nécessité d'une stratégie d'inspection pour réaffecter les ressources

Comme la capacité du personnel est étirée jusqu'à sa limite, on a fréquemment critiqué l'approche du MEO en matière d'inspection comme étant trop passive et ad hoc. De fait, le plan d'activités de 1996 du ministère (approuvé par le Conseil des ministres) prévoyait que les compressions budgétaires planifiées entraîneraient une réduction du nombre d'inspections proactives et d'experts scientifiques et techniques, ce qui diminuerait sa capacité d'assurer la conformité aux normes et aux règlements environnementaux.

Pour qu'on détecte plus efficacement les cas importants de non-conformité et qu'on protège mieux l'environnement, plusieurs rapports produits ces dernières années ont recommandé au MEO d'élaborer une stratégie d'inspection proactive axée sur les risques qui viserait les installations pouvant le plus nuire à l'environnement.

En l'absence d'une bonne stratégie de planification des inspections, les installations à haut risque peuvent éviter les inspections pendant des années. Par exemple, lors d'une vérification en 2004, le VGO n'a trouvé, pour les trois années précédentes, aucun document mentionnant une inspection du MEO visant l'installation qui pollue le plus l'air au Canada (sauf une inspection de son tas de charbon concernant l'émission de poussière), malgré le fait que l'installation avait déclaré au MEO 36 incidents atmosphériques l'année précédente, dont beaucoup avaient porté atteinte à l'environnement.

Le taux de non-conformité prouve qu'il faut inspecter plus souvent

Les hauts taux de non-conformité aux exigences environnementales relevés dans des installations de toute la province démontre la nécessité d'un programme d'inspection efficace au MEO. Depuis

plusieurs années, les tournées d'inspection de la DMCS ont permis de déterminer des taux très élevés de non-conformité – de 90 à 100 pour 100 dans la plupart des secteurs. De plus, le MEO estime qu'environ 40 pour 100 des installations de la province sont exploitées sans avoir fait l'objet des approbations environnementales requises. Le ministère a utilisé des approches plus douces pour tenter de hausser les taux de conformité, mais il a conclu qu'il faut combiner les programmes d'aide à la conformité à une menace d'exécution crédible pour obtenir une amélioration réelle.

Les inspecteurs du MEO ont aussi du mal à s'acquitter de leur obligation de faire des inspections de suivi pour s'assurer que les installations corrigent les problèmes de conformité relevés.

Le MEO a tenté de restructurer son programme d'inspection

Après les grandes compressions budgétaires du milieu des années 1990, le MEO a élaboré de nouvelles politiques pour rediriger les maigres ressources consacrées aux inspections et à l'application de la loi. À la fin des années 1990, il a annoncé qu'il réduisait ces programmes pour se concentrer sur les activités plus importantes menaçant l'environnement ou la santé publique. De 1996 à 1998, il a adopté des protocoles et des politiques portant sur les plaintes et l'établissement des mesures antipollution – les stratégies de mise en oeuvre et les procédures d'intervention liées aux rapports sur les incidents de pollution. Les nouvelles politiques prévoyaient notamment la délégation aux municipalités de la responsabilité des incidences néfastes locales, comme le bruit, les odeurs et la poussière. À la même époque, le MEO a aussi interrompu ses inspections non annoncées des puits d'eau (voir l'étude de cas n° 3 sur le MEO – programme des puits d'eau) et transféré sa responsabilité concernant les inspections des systèmes septiques au ministère des Affaires municipales et du Logement et aux conseils de santé locaux.

En 2004, le MEO s'est mis à chercher d'autres moyens de concentrer ses ressources consacrées à l'inspection. Il a élaboré une approche axée sur les risques pour choisir les installations visées par ses inspections annuelles. Il les classe maintenant dans trois catégories de risque selon leur incidence éventuelle sur l'environnement. Les installations dont on juge qu'elles posent un risque pour l'environnement et qui sont trouvées non conformes sont maintenant inspectées de nouveau l'année suivante, ou bien on les surveille pour s'assurer que les mesures antipollution mises en oeuvre corrigent la non-conformité. En 2005, le MEO a aussi adopté un nouvel outil Web qui améliore sa capacité de classer les installations et de planifier les inspections.

En 2006, pour améliorer ses procédures de suivi d'inspection, la DMCS a imposé une exigence voulant que chaque installation à laquelle on a ordonné de prendre des mesures correctives ait remis un rapport au MEO avant la date d'achèvement précisée dans l'ordre. En outre, le MEO utilise maintenant un système de suivi automatique qui alerte le personnel lorsqu'il faut prendre des mesures de suivi pour assurer la conformité.

Présentement, le MEO prépare un programme de modernisation pour concentrer davantage ses maigres ressources humaines du programme d'inspection (voir l'étude de cas n° 4 sur le MEO – certificats d'autorisation). Il espère, par cette réforme, transférer sa responsabilité à l'égard d'environ 75 pour 100 des installations régies actuellement (c.-à-d. celles présentant un risque moyen ou faible) à d'autres organismes ou à des programmes d'auto-inspection.

Enfin, dans le cadre d'une initiative dirigée par le ministère du Travail, la *Loi de 2007 sur la modernisation de la réglementation*, si elle est adoptée, aidera les ministères à mieux collaborer à l'égard des inspections et pourrait permettre de détecter plus tôt certains problèmes environnementaux.

Les problèmes de capacité persistent

Les réformes du MEO ne portent que sur certains des problèmes liés à ses programmes d'inspection. Même s'il réussit à réduire ses responsabilités en matière d'inspection à seulement 25 pour 100 de son volume de travail actuel (soit au moins 31 000 installations environ), sa capacité actuelle, qui lui permet de faire quelque 5 000 inspections par année, correspondra à un taux d'inspection de 16 pour 100 – soit, en théorie, un cycle de six ans pour inspecter toutes les installations. Toutefois, il est improbable que le MEO puisse maintenir son taux d'inspection actuel sans augmenter sa capacité, puisqu'il n'inspectera que les installations à haut risque, plus exigeantes et complexes et dont l'inspection est beaucoup plus longue. En outre, certaines de ses politiques récentes exigent l'inspection plus fréquente d'installations particulières (p. ex., les stations de traitement d'eau et les installations à haut risque jugées antérieurement non conformes), ce qui réduira le taux d'inspection des autres installations.

De plus, afin d'atteindre l'objectif qu'il s'est fixé d'améliorer la conformité globale, le MEO devra toujours vérifier au moins une partie des installations moins menaçantes pour compléter les auto-inspections et les examens d'autres organismes proposés dans le cadre des réformes. D'autres expériences liées aux programmes d'auto-inspection, comme celui visé par la *Loi sur les ressources en agrégats*, suggèrent qu'une telle approche entraîne des problèmes.

Conclusion

Le MEO est chargé de veiller à ce que les nombreuses installations réglementées de l'Ontario se conforment aux lois et aux règlements environnementaux de la province. De toute évidence, il ne peut pas toutes les inspecter, mais le public s'attend à ce qu'il assure un taux raisonnable de conformité. Toutefois, le MEO n'inspecte qu'un très faible pourcentage de ces installations chaque année et les niveaux actuels de non-conformité sont extrêmement élevés dans la province. Bien qu'il s'efforce de trouver des manières de rediriger ses ressources en matière d'inspection, il demeure confronté à des problèmes importants.

Comme le CEO n'a pas accès aux chiffres relatifs à la dotation, il ne peut pas conclure qu'ils sont la seule cause des problèmes du MEO en matière d'inspection. Cependant, il estime que la réduction du personnel et des compétences ainsi que la hausse du volume de travail qui découle du nombre croissant de règlements et d'installations réglementées et de la complexification des inspections sont des éléments clés de ces problèmes.

Étude de cas n° 2 sur le MEO : Surveillance des station d'épuration des eaux usées

La réduction de la capacité peut contribuer au problème de surveillance des stations d'épuration des eaux usées (SEEE)

Introduction

Les rejets d'eaux usées non traitées ou mal traitées dans nos cours d'eau posent un risque considérable pour l'environnement et la santé humaine, car ils nuisent aux poissons et à la vie aquatique, menacent la diversité biologique, forcent la fermeture de plages et détériorent la qualité des ressources en eau de l'Ontario. Les rejets d'eaux usées brutes sont considérés comme ayant une incidence importante sur la durabilité des Grands Lacs.

Le public s'attend à ce qu'au 21e siècle, un pays développé comme le Canada ait mis en place une infrastructure appropriée pour le traitement des eaux usées. De plus, le MEO est désigné comme autorité de réglementation et doit veiller à ce que ce service public de base soit bien géré et ne menace pas l'environnement ni la santé humaine.

Le MEO est chargé d'autoriser et de surveiller les SEEE

Le MEO est chargé de réglementer les rejets d'eaux usées dans les étendues d'eau de l'Ontario et de protéger ces étendues contre la pollution. Cette fonction générale comprend les responsabilités suivantes :

- approuver les SEEE;
- fixer les exigences de rendement des SEEE;
- assurer la conformité aux certificats d'exploitation et aux exigences réglementaires;
- surveiller l'évolution du rendement et les incidences environnementales des SEEE.

Le MEO doit régir la construction et l'exploitation de toutes les SEEE de l'Ontario en délivrant des certificats d'autorisation (CA) à leur propriétaire. Au moyen des CA, il fixe les conditions d'exploitation de chacune des 465 SEEE municipales de l'Ontario. Ces conditions peuvent comprendre des objectifs de conception, des limites de capacité (pour que le volume d'eaux usées accepté ne dépasse pas la capacité de la SEEE, ce qui entraînerait une dérivation d'effluent), des critères applicables aux effluents (pour limiter la concentration de polluants dans l'effluent traité afin de protéger les eaux réceptrices) et d'autres exigences d'exploitation. De plus, le MEO publie des lignes directrices énonçant les normes d'exploitation et de rendement applicables aux SEEE.

À titre d'autorité de réglementation primaire, le MEO doit aussi veiller à ce que les exploitants de SEEE se conforment aux conditions de leur CA et aux politiques ministérielles, lois et règlements pertinents. Il doit inspecter régulièrement les SEEE pour évaluer leur niveau de conformité et pour ordonner des mesures antipollution ou prendre des mesures d'exécution de la loi au besoin.

En tant qu'autorité chargée de protéger les cours d'eau de l'Ontario, le MEO doit en outre surveiller les effets (à court et à long terme) des rejets et des effluents des SEEE sur l'environnement et évaluer l'évolution de leur rendement selon les régions.

Pour évaluer les effets et les tendances, le MEO doit analyser minutieusement les données sur le rendement des SEEE (charges totales de polluants, toxicité des effluents, volume d'eaux usées dérivées, nombre de stations fonctionnant à pleine capacité ou au-delà, etc.). Ces renseignements permettent au personnel du ministère de fixer des normes appropriées pour les SEEE en se fondant sur des données scientifiques et écologiques précises, et d'élaborer des plans provinciaux à long terme à l'égard des SEEE.

La restructuration enlève au MEO des employés, des compétences et le contrôle sur des fonds

Jusqu'au début des années 1990, le MEO participait intégralement à l'exploitation, à la gestion et au financement des SEEE de l'Ontario. Le gouvernement possédait et exploitait plus d'un tiers (153) des SEEE de la province et fournissait des services opérationnels et techniques à de nombreuses SEEE municipales.

En 1993, en partie pour régler le conflit découlant du fait que le MEO était à la fois exploitant-propriétaire de SEEE et l'autorité de réglementation en la matière, le gouvernement provincial a créé l'Agence ontarienne des eaux (AOE) et lui a confié les responsabilités du MEO liées à l'exploitation et à la gestion de toutes les SEEE et stations de traitement d'eau appartenant à la province, ainsi que la responsabilité de fournir une aide opérationnelle, financière et technique aux municipalités. L'AOE s'est séparée du MEO en 1995 pour devenir un organisme de la Couronne indépendant.

Ce transfert de responsabilités du MEO à l'AOE, combiné aux compressions majeures du budget du MEO dans les années 1990, a entraîné une diminution considérable du personnel et des compétences au sein du ministère à l'égard de la surveillance des SEEE. Lors de la création de l'AOE en 1993, le MEO a perdu l'équivalent de 980 employés à temps plein, soit presque un tiers de son effectif. Nombre de ces employés étaient des scientifiques et des ingénieurs expérimentés qui connaissaient bien la complexité de l'exploitation, de la conception et de la gestion des SEEE. Ces experts avaient fourni un appui précieux dans le cadre des programmes de conformité et de dépollution du MEO et de ses examens des CA des SEEE.

En 1997, l'Ontario a achevé l'impartition en transférant la propriété et l'exploitation de toutes les SEEE aux municipalités (qui pouvaient continuer à utiliser les services de l'AOE). À l'époque, la province a pratiquement éliminé son Programme d'aide aux municipalités, dans le cadre duquel le MEO fournissait, à partir de son budget d'immobilisations, des subventions d'immobilisations destinées aux projets municipaux en matière d'eaux usées. Par ce programme, le MEO avait contrôlé les décisions de financement relatives à la modernisation des SEEE, ce qui avait donné à son personnel un certain pouvoir dans l'exécution de ses activités de conformité et de dépollution.

Depuis la fin des années 1990, le MEO participe beaucoup moins à l'administration des programmes provinciaux de subventions d'immobilisations visant les projets municipaux en matière d'eaux usées (comme le programme DECRPLO – SuperCroissance, éliminé en 2003). Il se peut que cette perte d'influence sur le financement de l'infrastructure ait réduit, dans une certaine mesure, la capacité du MEO d'obliger les municipalités à moderniser leur infrastructure de gestion des eaux usées.

Le MEO a du mal à s'acquitter de ses obligations liées aux SEEE

Depuis plusieurs années, le CEO observe que le MEO a de la difficulté à s'acquitter de nombreuses obligations liées à la réglementation de l'infrastructure municipale de gestion des eaux usées. Le CEO soupçonne que l'incapacité – sur les plans du personnel, des compétences et du financements – en est la cause principale, mais il ne peut pas le confirmer, n'ayant pas accès aux données du MEO sur le personnel affecté aux questions d'eaux usées. Il croit cependant que la

perte de centaines d'employés spécialisés en la matière au milieu des années 1990 a été un facteur contributif.

Il faut mettre à jour les exigences des CA de nombreuses stations

Bien qu'aucune donnée récente ne soit publiée, il semble qu'un grand nombre de SEEE municipales soient exploitées en vertu de CA ayant plus de 20 ans. Ces anciens certificats prévoient en général des processus de conception environnementale et de traitement périmés et des limites relatives aux effluents qui sont moins strictes que celles appliquées actuellement. Par conséquent, beaucoup de SEEE municipales rejettent dans les eaux provinciales d'énormes quantités d'eaux usées insuffisamment traitées (présentant une demande biologique en oxygène, un total des solides en suspension et des niveaux de phosphore, d'azote, d'ammoniac, de bactéries et d'autres pathogènes trop élevés).

Le MEO a admis que les CA périmés des SEEE sont un problème systémique et il a mis au point un protocole de mise à jour des CA relatifs aux ouvrages d'égout en janvier 2005. Toutefois, ce protocole ne l'oblige pas à effectuer une mise à jour et un examen complets des CA pour resserrer leurs exigences. Son problème général de capacité en ce qui concerne l'examen et la mise à jour des CA périmés est aggravé par le fait que les SEEE sont des installations spécialisées complexes qui doivent être examinées par du personnel approbateur ayant des compétences techniques spéciales.

Le MEO n'applique pas certaines de ses propres lignes directrices

Le MEO a 13 lignes directrices relatives à l'exploitation des réseaux d'égouts. Elles énoncent les normes techniques applicables aux SEEE et guident le personnel du ministère qui fixe les conditions des CA. Nombre d'entre elles sont très techniques et leur application nécessite des connaissances et des compétences spécialisées. Le CEO a observé depuis quelques années que le MEO omet d'appliquer plusieurs de ses lignes directrices de longue date concernant les SEEE.

Traitement secondaire : Les lignes directrices du MEO précisent que toutes les SEEE doivent prévoir le traitement secondaire comme niveau minimal de traitement. Pourtant, il admet que huit municipalités de l'Ontario sont toujours autorisées à exploiter des stations qui n'offrent que le traitement de base des eaux usées, appelé traitement primaire. Ces stations ne font que tamiser les eaux usées et en éliminer les solides par dépôt, puis elles désinfectent l'effluent au chlore (ou avec un autre agent) avant de le rejeter.

Règlements municipaux sur l'utilisation des égouts : En plus des eaux usées domestiques, les SEEE municipales reçoivent de grandes quantités d'eaux usées industrielles et commerciales (contenant des contaminants toxiques comme des huiles, des pesticides, des agents nettoyants, des métaux lourds et des composés organiques persistants). Comme la plupart des SEEE ne sont pas conçues pour traiter ces déchets industriels, des quantités considérables de contaminants nocifs traversent les SEEE municipales après un traitement nul ou inexistant et se retrouvent dans nos lacs et rivières. Les lignes directrices du MEO indiquent clairement que dans tous les cas, un règlement sur l'utilisation des égouts devrait être en place et qu'on devrait l'exécuter afin d'assurer la gestion des déchets rejetés par les municipalités dans le réseau d'égouts. Malgré cette politique, Le MEO n'a pas obligé les municipalités à adopter de tels règlements pour contrôler les rejets de contaminants industriels toxiques dans le réseau d'égouts.

Traitement des contaminants dans les eaux usées : Pour assurer le traitement des contaminants industriels et commerciaux qui entrent dans le réseau d'égouts, les lignes directrices du MEO précisent que les SEEE doivent veiller à ce que le processus de

traitement qu'elles choisissent corresponde aux déchets industriels à traiter. En pratique, le MEO ne régit ordinairement que quelques paramètres traditionnels des effluents des SEEE (c.-à-d. la demande biologique en oxygène, le total des solides en suspension et le phosphore total, ainsi que l'ammoniac et E. coli, selon les cas). En général, il n'oblige pas les SEEE à surveiller ou à traiter les autres contaminants toxiques trouvés couramment dans les eaux usées.

Débordements d'égouts unitaires : Chaque année, les réseaux d'égouts rejettent des milliards de litres d'eaux usées non traitées dans les lacs, les rivières et les autres cours d'eau de l'Ontario. Ces rejets sont causés principalement par les réseaux d'égouts unitaires vétustes trouvés dans quelque 70 vieilles villes de la province. Lorsqu'il pleut beaucoup ou que la neige fond vite, l'excédent d'eaux usées non traitées et d'eaux pluviales recueillies dans le réseau à tuyaux uniques est rejeté directement dans les cours d'eau locaux. Pour régler ce problème, les lignes directrices du MEO exigent que les municipalités desservies par un réseau d'égouts unitaires adoptent des plans de prévention et de contrôle de la pollution (PPCP) afin d'éviter et de contenir les débordements. Toutefois, le MEO n'a même pas examiné les PPCP de la plupart de ces municipalités et il estime qu'environ 40 pour 100 d'entre elles n'ont jamais préparé de tel PPCP.

Dérivations d'eaux usées : Certaines SEEE qui fonctionnent à pleine capacité ou presque rejettent délibérément des eaux usées non traitées ou partiellement traitées directement dans les cours d'eau lorsqu'elles en reçoivent trop, afin d'éviter les refoulements dans les sous-sols ou les rues. Les lignes directrices du MEO interdisent explicitement tout rejet d'eaux usées non traitées, sauf en cas d'urgence. Elles enjoignent aussi le ministère d'examiner la conformité des municipalités aux politiques sur les dérivations d'eaux usées avant de délivrer ou de modifier leur CA. Malgré le fait que certaines municipalités permettent des dérivations trop fréquemment pour qu'il s'agisse d'urgences, le MEO ne semble pas appliquer ces politiques en refusant de modifier leur CA.

La conformité est assurée par les déclarations volontaires et l'exécution « douce »

La plupart du temps, le personnel du MEO se fie aux données fournies par l'exploitant de chaque SEEE pour évaluer sa conformité. Bien que ce soit un moyen pratique pour un nombre réduit d'employés d'examiner le rendement d'un grand nombre de SEEE, les déclarations volontaires doivent être appuyées par un taux d'inspection raisonnable pour que les données déclarées soient exactes. Le CEO n'est pas au courant d'objectifs d'inspection des SEEE que le MEO aurait publiés. En revanche, celui-ci s'est engagé à inspecter les stations de traitement d'eau tous les ans.

S'il détermine qu'une SEEE n'est pas conforme, le MEO peut utiliser plusieurs outils juridiques pour assurer sa conformité (p. ex., un ordre ou une poursuite). En pratique, il préfère appliquer aux SEEE municipales des approches plus douces mais inexécutables (comme un programme antipollution volontaire). Par exemple, en 2004 et en 2005 (les années les plus récentes faisant l'objet de données publiées par le MEO), il a donné des ordres à seulement 8 pour 100 des installations municipales qui se sont déclarées non conformes. On a donné suite à la plupart des contraventions au moyen d'un programme antipollution volontaire ou d'une approche semblable. Cette approche douce de l'application de la loi peut envoyer le message trompeur que les défauts des SEEE ne sont pas un problème grave. Mais surtout, sans une obligation ferme et exécutoire d'améliorer l'infrastructure de gestion des eaux usées, il est vraisemblable que les municipalités n'affecteront pas leurs rares ressources budgétaires à des améliorations coûteuses des ouvrages d'égout.

Le MEO n'a publié aucun rapport sur le rendement depuis 1993

Bien que le MEO recueille certaines données sur le rendement opérationnel de chaque SEEE (comme les niveaux et les débits des effluents), il n'a pas diffusé de sommaire à jour et complet de leur rendement depuis 1993. Il n'a pas publié non plus d'analyse récente du lien entre les niveaux de contaminants des effluents des SEEE – que ce soit sur une base individuelle ou collective – et les problèmes environnementaux.

Conclusion

Il existe des preuves évidentes que les rejets d'eaux usées non traitées ou insuffisamment traitées sont des sources chroniques majeures de pollution pour beaucoup d'étendues d'eau de la province. L'Assemblée législative de l'Ontario a justement attribué le mandat de protéger notre eau contre ce type d'incidences au MEO. Depuis une décennie, celui-ci a du mal à mettre à jour le CA de nombreuses SEEE, à appliquer des politiques de protection environnementale de longue date, à utiliser tous ses outils juridiques pour assurer la conformité, ainsi qu'à surveiller et à communiquer l'évolution du rendement des SEEE. Le CEO croit que la perte de personnel, de compétences techniques et de contrôle financier subie par le MEO dans les années 1990 peut avoir contribué à son incapacité de s'acquitter de son obligation de régir les SEEE.

Étude de cas n° 3 sur le MEO : Inspection des puits d'eau

Les compressions budgétaires du MEO réduisent gravement sa capacité d'inspecter les puits d'eau et de surveiller l'industrie

Introduction

Pour des centaines de milliers de résidents de l'Ontario, la salubrité des eaux souterraines et des puits d'eau qui les approvisionnent en eau potable constitue un enjeu fondamental. Le MEO estime qu'il existe en Ontario au moins 750 000 puits de divers types – municipal, industriel ou résidentiel – et qu'entre 10 000 et 20 000 nouveaux puits sont creusés chaque année. Le présent examen est consacré exclusivement aux puits d'eau potable privés.

La construction d'un puits d'eau doit être adéquate afin de prévenir la pénétration de contaminants dans le puits, ce qui compromettrait l'approvisionnement en eau. Quand un puits ne sert plus, il faut le mettre hors service de manière appropriée (normalement par injection de coulis ou par scellement), encore une fois afin de protéger l'aquifère contre la contamination. On estime que le nombre de puits abandonnés dans la province se situe entre 500 000 et 1,5 million.

Une fois que l'aquifère est contaminé, il peut être difficile d'apporter des mesures correctrices. Selon le type de contamination, de très longues périodes peuvent s'écouler avant que l'état de l'aquifère s'améliore. Il est donc plus prudent de veiller d'abord à prévenir la contamination.

Faire en sorte que l'eau de l'Ontario soit propre à la consommation humaine (et saine pour les espèces aquatiques et les animaux sauvages) est une attente fondamentale du public, particulièrement depuis la tragédie de l'eau contaminée de Walkerton et l'enquête subséquente du juge O'Connor. Le MEO reconnaît le rôle qu'il doit jouer pour assurer la salubrité de l'eau de la province. Il précise dans son mandat qu'il « s'attache à préserver le milieu naturel en protégeant la qualité de l'air, de l'eau et des sols, et en renforçant la santé des écosystèmes de l'Ontario pour le bénéfice de la population de l'Ontario ». Il cite également comme l'une de ses activités principales la « protection de l'eau des puits ».

Les modifications du règlement sur les puits ont élargi les responsabilités du MEO

Le MEO est chargé de l'application du règlement sur les puits (Règl. 903, R.R.O. 1990) pris en application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (LREO). Ce règlement détermine les règles applicables à la construction et à l'entretien des puits, de même que les exigences de déclaration et les procédures de mise hors service. Il établit les normes minimales pour tous les types de puits – privé, collectif, municipal, industriel et commercial. Le Règl. 903 énonce aussi les exigences relatives à l'obtention de permis pour les entrepreneurs et les techniciens en construction de puits, soit les particuliers et les entreprises qui s'occupent du forage et du creusage de puits, ainsi que de l'installation de pompes de puits.

Les dernières modifications du règlement sur les puits remontent à 2003. Cette année-là, le MEO a modifié les articles portant notamment sur la construction des puits, l'octroi de permis aux techniciens, les nouvelles analyses, la désinfection, l'espace annulaire et les produits de scellement. Les modifications de 2003 introduisaient également de nouveaux articles exigeant l'utilisation d'étiquettes d'identification et traitant des ouvrages peu profonds et de la formation continue des techniciens en construction de puits.

Le règlement, tout comme les normes qui l'accompagnent, est très complexe. Il faut un certain nombre d'années de pratique aux entrepreneurs et aux responsables de la réglementation pour connaître raisonnablement bien les exigences réglementaires et les détails techniques associés aux puits, de même que pour pouvoir identifier et corriger des problèmes.

La formation des techniciens en construction de puits sur les méthodes, les normes et les exigences énoncées dans le règlement est principalement offerte au Collège Sir Sandford Fleming (à Peterborough et à Lindsay, Ontario), aux termes d'un contrat avec le MEO. Le programme approfondi est bien accueilli, mais en impartissant cette fonction, le MEO rate peut-être une bonne occasion de se doter d'une expertise à l'interne et d'acquérir des connaissances pratiques des membres de l'industrie, lesquels constituent la majorité des participants au programme.

Le MEO revoit sa réponse aux préoccupations formulées sur les puits d'eau potable

Pendant la majeure partie des années 1980, le MEO comptait cinq inspecteurs des puits à temps plein et un inspecteur en chef des puits qui inspectaient des puits privés (en fonction des plaintes du public) et effectuaient des inspections non annoncées de nouveaux puits en construction. Ils se réunissaient périodiquement pendant l'année afin de comparer les pratiques des entrepreneurs et les résultats d'inspections dans chacune des régions de la province, un processus utile pour identifier des problèmes importants, définir les tendances et enrichir les connaissances des experts du MEO.

Ces postes n'existent plus; ils ont été éliminés entre la fin des années 1980 et le milieu des années 1990. Depuis 1997, le MEO n'a plus de programme continu d'inspections non annoncées de puits d'eau privés en construction ou abandonnés.

Depuis le début de 2007, le MEO compte neuf employés affectés à l'Unité des services relatifs aux puits d'eau, laquelle gère les renseignements sur les puits d'eau. Ces employés travaillent à Toronto au sein de la Direction de la surveillance environnementale. Ils répondent aux préoccupations qui leur sont adressées par téléphone concernant la salubrité de l'eau des puits, fournissent des renseignements au public, surveillent l'octroi de permis aux foreurs de puits, gèrent les dossiers sur les puits d'eau (qui peuvent se chiffrer à des milliers chaque année) et maintiennent la base de données sur les puits d'eau.

Le personnel de l'unité n'effectue pas de visites non annoncées de sites où des activités de forage de puits ou de mise hors service sont effectuées par des foreurs privés. Les plaintes sont acheminées au personnel régional du MEO aux fins d'examen.

Application récente du Règlement 903

À l'été 2006, la Direction de la mise en conformité des secteurs (DMCS) du MEO a mené une tournée d'inspection. Le MEO a décrit l'opération comme suit : « à l'échelle de la province, une tournée d'inspection des constructeurs de puits et des propriétaires de puits privés ». Le MEO a affirmé que la DMCS avait recueilli des renseignements sur la sensibilisation aux mesures législatives et aux autres exigences légales concernant les puits et sur leur compréhension, et qu'elle avait évalué la conformité à ces mesures et exigences.

Bien qu'il soit encourageant que le MEO ait pris cette initiative, il faut mentionner qu'aucune inspection de puits privés en construction n'a eu lieu durant cette tournée. Les « échecs » et violations potentielles que le MEO a relevés étaient principalement de nature administrative et concernaient les déclarations, les avis et la tenue de dossiers. Selon le MEO, les cas de non-conformité documentés pendant la tournée comprenaient :

- le défaut de fournir aux propriétaires de puits des trousses d'information sur les puits;

- le défaut de fournir des dossiers au ministère dans un délai de 30 jours;
- des dossiers incomplets sur les puits.

Dans le cadre de la tournée d'inspection, on ne s'est pas penché sur les problèmes et les violations des normes qui pourraient se produire sur le terrain aux étapes du forage, de la réparation ou de la mise hors service des puits. Si le MEO s'était penché sur tous les aspects de la conformité réglementaire ou avait effectué des inspections non annoncées, il aurait peut-être trouvé davantage d'exemples de pratiques non conformes aux normes et un taux plus bas de conformité au règlement sur les puits de l'Ontario.

D'autres examens confirment les lacunes du programme d'inspection des puits

Les observations du CEO sont partagées par d'autres intervenants qui ont examiné les programmes du MEO sur les puits et les eaux souterraines. En 2004, le vérificateur général de l'Ontario (VGO) a examiné le programme d'eaux souterraines du MEO et a fait un suivi de cet examen en 2006. Dans le cadre de ce suivi, le VGO a constaté que :

> *« ... le Ministère met l'accent sur l'éducation et la sensibilisation plutôt que sur l'application des lois et règlements. À cet égard, le service de dépannage du Ministère répond aux questions et fournit des renseignements aux clients préoccupés par la qualité de leur eau potable. Le Ministère continuait de compter sur les plaintes pour l'aider à identifier les préoccupations relatives à l'eau des puits et à repérer les cas de non-conformité aux procédures établies avant de déclencher des inspections. (...) Les opérations régionales du Ministère continueront d'inspecter les puits faisant l'objet de plaintes. »*

En outre, un groupe de scientifiques et d'ingénieurs qui s'est penché sur la durabilité des puits d'eau en Ontario pour le compte du MEO a conclu dans son rapport de 2006 que :

> *« D'après les entrevues menées auprès d'intervenants, toutefois, la mise en oeuvre et l'application du Règl. 903 sont incohérentes et incomplètes. Il faut féliciter le MEO d'avoir recours à des programmes de sensibilisation pour promouvoir une application adéquate du règlement. Cependant, à défaut d'inspection et d'exécution, le comité estime que les objectifs du règlement (c.-à-d. améliorer la sécurité de l'infrastructure des puits d'eau) ne pourront être atteints. En revanche, la construction, l'exploitation, l'entretien et la désinfection des puits municipaux de l'Ontario sont bien réglementés et rigoureusement surveillés. »*

Compte tenu de l'importance des préoccupations à l'égard de la qualité de l'eau des puits et des difficultés liées à l'assainissement des sources d'eau souterraines contaminées, le ministère aurait intérêt à faire :

- des analyses aléatoires des puits d'eau potable privés afin de déterminer la qualité de l'eau;
- des inspections aléatoires non annoncées des pratiques de construction, d'analyse, de réparation ou de mise hors service des puits d'eau;
- des vérifications ponctuelles régulières des foreurs (permis, certificat de formation, tenue des dossiers et remise de documents au MEO et aux propriétaires de puits).

Étant donné le grand nombre de puits existants, la construction de nouveaux puits chaque année et les quelque 700 entrepreneurs en construction de puits de la province, le public pourrait comprendre que le MEO ne puisse inspecter ou vérifier qu'une fraction des puits chaque année. Toutefois, même un nombre limité d'inspections non annoncées des activités des entrepreneurs enverrait à l'industrie le message que le MEO est présent sur le terrain et qu'il veille à la sécurité

du public. Toute entreprise de forage pourrait, en tout temps, recevoir une visite, faire l'objet d'une inspection et même se voir imposer une amende si ses pratiques ne respectent pas les normes.

Conclusion

Au début de 2007, le MEO n'avait affecté aucun membre de son personnel à l'inspection régulière des puits d'eau potable privés qui sont en construction, en réparation ou mis hors service. Le MEO fait rarement une inspection sur le terrain, sauf dans le contexte d'une tournée d'inspection ou en réponse à une plainte grave ou à des plaintes répétées au sujet de puits précis, de la qualité de l'eau d'un puits ou des activités d'un foreur ou d'un entrepreneur particulier. De nombreuses plaintes du public sont simplement documentées aux fins de consultation future. Comme il existe des centaines de milliers de puits actifs ou abandonnés dans la province et des centaines d'entrepreneurs en construction de puits, le MEO devrait se doter d'une meilleure capacité pour mener des inspections de puits.

Étude de cas n° 4 sur le MEO : Certificats d'autorisation

Les contraintes liées à la dotation nuisent à la capacité du MEO de traiter, d'examiner et de mettre à jour les certificats d'autorisation

Introduction

Le ministère de l'Environnement (MEO) réglemente les activités qui peuvent avoir des répercussions sur l'environnement en délivrant un acte appelé « certificat d'autorisation » (CA) qui autorise l'auteur d'une proposition à exercer des activités que le MEO estime acceptables sur le plan environnemental. Le public s'attend à ce que la délivrance des CA aux installations qui en nécessitent un soit équitable, uniforme et opportune et à ce que les conditions de délivrance des CA reflètent les normes environnementales actuelles.

Le MEO reçoit chaque année environ 8 000 demandes relatives à des nouveaux CA ou à des modifications de CA. Son processus d'autorisation, particulièrement en ce qui a trait aux nouvelles technologies, est long et, de l'avis de nombreux auteurs de proposition, souvent difficile. Cette complexité peut nuire aux entreprises de l'Ontario et pousser les entreprises d'avant-garde qui possèdent des technologies environnementales innovatrices vers d'autres territoires, où il est plus facile d'obtenir une autorisation. Elle peut aussi avoir une incidence sur l'environnement en décourageant les installations de demander une autorisation afin de remplacer des procédés désuets et inefficaces par des technologies environnementales améliorées.

En outre, le MEO a délivré bien au-delà de 220 000 CA depuis 1971. Certains des plus anciens ne renferment aucune condition. D'autres (délivrés après 1983) renferment des conditions, mais elles reflètent les exigences du ministère au moment de leur délivrance. Les modifications des exigences environnementales comprises dans les nouvelles politiques, directives et normes ministérielles ne s'appliquent pas aux CA préexistants. Comme la plupart des CA n'ont pas de date d'expiration et demeurent en vigueur pendant toute la durée de vie du processus ou du matériel (sauf si des modifications y sont apportées), ils ne sont pas à jour en regard de l'évolution des attentes du MEO. Ainsi, un grand nombre d'installations possèdent des CA dont les conditions sont dépassées et incompatibles avec celles d'installations similaires plus récentes.

Le MEO, en autorisant des installations à fonctionner avec des CA désuets, leur permet de polluer en toute légalité plus que ce qu'on considère actuellement comme acceptable et il néglige de leur fournir un incitatif pour réduire leurs rejets ou utiliser du matériel ou des technologies améliorés.

Les certificats permettent au MEO de gérer les répercussions environnementales

Le processus d'autorisation du MEO est l'une de ses activités fondamentales et son principal moyen de s'assurer que des installations, des projets et des activités nouveaux ou considérablement modifiés utilisent les technologies appropriées et observent les normes environnementales provinciales.

Parmi les principales activités qui nécessitent l'obtention d'un CA aux termes des diverses lois environnementales, mentionnons la construction, la modification et l'exploitation :

- de matériel ou de processus qui pourraient entraîner le rejet de contaminants dans l'atmosphère;
- de sites d'enfouissement de déchets, comme une décharge ou un incinérateur;
- de systèmes de gestion des déchets, qui comprennent des systèmes pour recueillir, transporter, entreposer, traiter et éliminer des déchets;
- d'ouvrages d'égout pour le rejet des eaux usées dans les drains, les égouts ou les eaux souterraines ou de surface;
- de réseaux d'eau potable.

Avant d'entreprendre ou de modifier une activité qui nécessite un CA, l'auteur d'une proposition doit présenter une demande au MEO. Selon celui-ci, toutes les demandes sont examinées par du personnel technique spécialisé qui veille à ce que chacune satisfasse aux normes de protection environnementale de l'Ontario avant qu'un directeur du MEO décide s'il délivre ou non un CA.

Depuis le milieu des années 1980, le personnel du MEO a régulièrement assorti de conditions la délivrance d'un CA. Ces conditions, qui vont des limites d'émissions aux exigences de surveillance et de déclaration, sont adaptées aux circonstances particulières, à l'environnement local et aux caractéristiques de l'installation, et visent à limiter les répercussions sur la santé humaine et l'environnement. Les auteurs de proposition sont tenus, aux termes des lois applicables, de se conformer aux conditions de leur CA. Le défaut de se conformer à un CA peut entraîner un ordre de prendre des mesures antipollution ou des poursuites.

Le personnel responsable des autorisations du MEO, en plus d'approuver les nouveaux CA, peut aussi examiner et mettre à jour d'anciens CA lorsque les auteurs de proposition demandent une modification de leurs activités ou lorsque le personnel détermine que c'est nécessaire dans le cadre d'inspections ou d'autres activités (par ex., une demande présentée en vertu de la *Charte des droits environnementaux*).

Retards accrus dans le traitement des demandes

Le MEO reçoit approximativement 8 000 demandes de nouveau CA ou de modification de CA chaque année. Bien que le CEO n'ait pas eu accès à ses données sur l'effectif du programme d'autorisation, il semble qu'il n'a pas un personnel suffisant pour traiter les demandes de CA dans un délai raisonnable. Le MEO a en effet déclaré qu'il n'était en mesure de traiter qu'entre 6 500 et 7 000 demandes par année. En 2004, un examen de son processus d'autorisation effectué par le vérificateur général de l'Ontario (VGO) a révélé un retard de 1 364 demandes dans le traitement. Depuis 2004, le nombre de demandes en retard n'a cessé de croître d'environ 1 000 par année. Le VGO a aussi constaté qu'il fallait au MEO environ huit mois pour traiter un CA moyen, certaines approbations plus complexes nécessitant jusqu'à deux ans (le MEO avance toutefois que certains délais sont causés par des demandes incomplètes).

En outre, les demandes de CA deviennent de plus en plus techniques et complexes au fur et à mesure que la connaissance scientifique et la technologie se perfectionnent. Cela signifie non seulement que l'examen des demandes est plus long, mais aussi que le MEO doit faire appel à un plus grand nombre de spécialistes (ingénieurs, écologistes, modélisateurs, hydrogéologues, chimistes, biologistes, géologues, etc.) pour effectuer l'examen et prévoir des conditions appropriées sur le plan environnemental. Les intervenants de l'industrie font fréquemment part au CEO de leurs préoccupations concernant les délais et les difficultés à obtenir un CA du MEO pour des technologies innovatrices ou complexes.

Le MEO tente d'améliorer son programme d'autorisation

Le MEO tente depuis des années de trouver des stratégies pour surmonter le problème de sa capacité limitée et réduire le nombre de demandes qu'il doit traiter. Voici des exemples des

mesures qu'il a mises en place afin de rationaliser son programme d'autorisation et de réduire les retards :

- Afin de réduire les pressions exercées sur le programme d'autorisation, le MEO a adopté au milieu des années 1990 deux règlements qui exemptaient des activités à faible risque (comme les petits systèmes à combustion servant au chauffage d'immeubles) de la nécessité d'obtenir une autorisation. Il a aussi proposé des règlements qui auraient permis aux personnes proposant certaines autres activités à faible risque de certifier elles-mêmes qu'elles répondent aux conditions prévues dans le règlement sans obtenir un CA. Cette proposition n'a toutefois pas été mise en oeuvre (le CEO a examiné ces règlements aux p. 157 à 161 de son rapport annuel de 1998).

- Une stratégie semblable a été mise de l'avant dans le rapport de 2001 préparé par Val Gibbons pour le gouvernement de l'Ontario et intitulé *Managing the Environment*. Ce rapport recommandait au MEO de partager davantage sa responsabilité avec les entités réglementées par des programmes comme celui de l'autocertification.

- En 1998, le MEO a introduit une nouvelle structure de recouvrement des coûts pour les CA. Il s'attendait à ce que les revenus liés à l'augmentation des droits exigés bénéficie au programme de CA. Cependant, ils n'ont pas permis d'améliorer les délais de traitement ni de réduire les retards.

- Depuis 2000, le MEO délivre des CA généraux de base (un seul CA pour toutes les sources d'émissions atmosphériques d'une installation) qui autorisent une installation à faire certaines modifications opérationnelles jusqu'à une limite approuvée sans nécessiter une modification de son CA. Le MEO a déclaré que cela avait réduit de 50 pour 100 la charge de son unité des autorisations en matière d'émissions atmosphériques et permis aux membres du personnel de traiter d'autres CA plus rapidement.

- La Direction de l'élaboration des normes du MEO a lancé un programme d'évaluation des nouvelles écotechnologies. Dans le cadre de ce programme, le personnel évalue les nouvelles technologies proposées et remet des « certificats d'évaluation technologique ». Le certificat, qui constate le bien-fondé technique de la technologie et sa capacité de répondre à des normes environnementales, vise à accélérer l'examen technique de la nouvelle technologie dans le cadre du processus de demande d'un CA.

- Le MEO a élaboré des modalités et des conditions modèles à l'intention des auteurs de demande d'un CA afin de s'assurer que tous les renseignements nécessaires figurent dans la demande.

- Afin de faciliter l'utilisation de technologies liées au recyclage, aux carburants de remplacement et à la gestion des déchets, le MEO propose actuellement d'exempter certaines activités des exigences concernant les CA et d'offrir un processus rationalisé d'obtention d'un CA pour d'autres.

- Le MEO travaille présentement à un programme de modernisation afin d'amoindrir les pressions exercées sur la Direction des autorisations en réduisant le nombre de demandes qu'elle traite chaque année. Il a récemment annoncé qu'il avait reçu des fonds afin de mettre en oeuvre ces importantes réformes (dont nous discutons plus en détail ci-après).

L'énorme charge de travail du MEO associée au traitement des CA et la pression qui en découle sur le personnel d'autorisation sont telles qu'il est contraint d'envisager de nouvelles approches pour son programme d'autorisation. Le recours à des stratégies de rechange est nécessaire; souhaitons qu'il améliorera l'efficacité. Cependant, le CEO fait la mise en garde suivante : lorsque le MEO doit déréglementer des secteurs et les exempter du processus de demande d'un CA, la

diminution de la surveillance réglementaire qui en découle peut entraîner des risques pour l'environnement et la santé humaine. Les installations « à faible risque » continueront d'avoir des effets sur l'environnement. De fait, les effets cumulatifs de plusieurs installations à faible risque situées à proximité les unes des autres (comme c'est souvent le cas) peuvent être considérables.

Trois mécanismes d'autorisation dans le cadre du programme de modernisation

Le MEO est en train d'élaborer une nouvelle approche de son processus d'autorisation fondée sur le risque (en partie fondée sur le modèle qui figure dans le rapport Gibbons) dans le cadre de laquelle son personnel se concentrera sur les activités présentant le plus haut risque. Le MEO propose de classer les entités réglementées en trois catégories selon les risques et les effets environnementaux de chacune. Il continuerait d'exiger l'obtention d'un CA pour les activités présentant le plus haut risque. Les activités à risque moyen seraient assujetties à la certification par un tiers (un professionnel compétent confirmerait que l'entité répond aux normes du MEO). Les activités à faible risque seraient assujetties à un « permis par règlement ». Le MEO estime qu'aux termes des modifications proposées, jusqu'à 75 pour 100 des installations actuellement assujetties à un CA relèveraient des nouveaux programmes.

Le MEO espère qu'en soustrayant les installations à faible risque du processus de demande d'un CA, ce qui réduirait le nombre total de demandes qui lui sont soumises, il pourra réduire les retards, améliorer le temps de traitement et permettre au personnel technique de se concentrer sur les projets à plus haut risque. Il espère aussi que ces changements offriront une meilleure protection environnementale en augmentant le pourcentage d'entités réglementées visées par un régime de permis.

Le CEO fait toutefois remarquer que si le MEO atteint son objectif d'inclure dans le régime d'autorisation ne serait-ce qu'une fraction des dizaines de milliers d'entités réglementées qui n'ont actuellement pas de CA, sa charge de travail pourrait augmenter à court terme. Le MEO estime que 40 pour 100 des installations qui nécessitent une autorisation ministérielle fonctionnent actuellement sans aucun CA. On peut raisonnablement présumer que certaines de ces installations entreraient dans la catégorie des installations à haut risque qui devraient faire une demande d'obtention d'un CA auprès du MEO.

Les anciens CA doivent être examinés et mis à jour

Afin d'assurer une plus grande protection environnementale et un traitement plus uniforme des auteurs de proposition, nombre de rapports (y compris le rapport de l'Équipe d'action contre la pollution industrielle (l'Équipe) présenté au MEO en 2004, l'examen interne de 2001 du MEO sur l'efficacité du processus relatif aux CA, le rapport de 2001 du juge O'Connor sur Walkerton et plusieurs rapports du VGO) ont recommandé au MEO d'élaborer un mécanisme d'examen des exigences des anciens CA et de les rendre conformes aux normes actuelles.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, le MOE a délivré plus de 220 000 CA depuis 1971. Procéder à un examen exhaustif des nombreux CA périmés représenterait pour lui un défi de taille, compte tenu de son personnel limité. Il a informé le VGO en 2000 que la mise à jour des CA représenterait une charge de travail et une dépense importantes pour le ministère. L'Équipe a aussi mentionné dans son rapport que la mise à jour des conditions rattachées aux CA représentait un défi de taille.

Progrès du MEO dans la mise à jour des anciens CA

Le MEO a commencé la mise à jour de certains CA. Par exemple, après la crise de l'eau contaminée à Walkerton, il a examiné et mis à jour environ 3 000 CA relatifs aux systèmes municipaux de traitement d'eau délivrés entre 2000 et 2002 afin d'en assurer l'uniformité. Toutefois, il a délivré des dizaines de milliers d'autres CA pouvant nécessiter une mise à jour.

Au cours des deux dernières années, le MEO a élaboré et mis en oeuvre de nouvelles stratégies afin de mettre à jour les CA de manière proactive. Entre autres :

- Il a mis en place des protocoles pour aider le personnel à déterminer si des modifications doivent être intégrées aux CA et pour officialiser un cycle d'améliorations continu de façon à ce que tous les CA soient à jour par rapport aux normes environnementales actuelles.
- Dans le cadre de leurs inspections, ses inspecteurs examinent maintenant le CA des installations afin de déterminer s'il faut le mettre à jour.
- Il utilise une approche fondée sur le risque pour déterminer les secteurs où une mise à jour des CA est nécessaire.
- Au cours des dernières années, il a commencé à inclure dans certains CA, pour la première fois, des exigences relatives à un examen ou au renouvellement. Par exemple, les CA généraux de base (émissions atmosphériques) sont valides pendant cinq ans et les CA relatifs aux systèmes municipaux de traitement de l'eau doivent être renouvelés aux trois ans. Bien que l'ajout d'une date d'expiration ou de renouvellement à certains CA constitue un développement positif, la charge de travail du personnel responsable des autorisations du MEO s'en trouvera augmentée.

Conclusion

Le processus d'autorisation du MEO est l'un des plus importants outils dont il dispose pour s'assurer que les installations, les activités et les projets nouveaux ou modifiés utilisent des techniques appropriées et sont conformes aux normes environnementales de la province, et que leurs incidences sur l'environnement sont minimales. Cependant, un grand nombre d'installations de l'Ontario fonctionnement avec des CA désuets. Leur nombre exact est inconnu, mais le MEO estime que des dizaines de milliers de CA pourraient nécessiter une mise à jour. Ce travail constitue un important défi, vu son personnel limité. En outre, des milliers de nouvelles demandes de CA lui sont soumises chaque année à un rythme qu'il ne peut pas soutenir. Il prend des mesures pour relever le défi auquel est confronté son programme d'autorisation, mais sa capacité limitée le force à faire un tri.

Étude de cas n° 1 sur le MRN: Planification et conformité en matière d'agrégats

L'étude révèle de graves lacunes dans la planification, l'inspection, l'application de la loi et la réhabilitation

Introduction

Le sable, la roche et le gravier (appelés collectivement agrégats) sont essentiels à la construction des routes, des autoroutes et de pratiquement toutes les autres sortes d'infrastructure. La croissance démographique et économique rapide de l'Ontario ces dernières décennies a entraîné un taux très élevé de consommation d'agrégats – environ 14 tonnes par habitant par année.

Les agrégats proviennent d'environ 2 800 carrières et puits d'extraction titulaires de permis situés sur des terres privées et de 3 200 titulaires de licence situés sur les terres de la Couronne. La croissance constante de la région élargie du Golden Horseshoe augmente la pression exercée sur les ressources locales en agrégats, alimentant une demande énorme pour ce matériau et incitant le public à résister à l'implantation, à l'expansion et à l'exploitation des puits d'extraction et des carrières.

On s'attend à ce que le MRN élabore, notamment par consultation, et applique des stratégies pour que les ressources en agrégats de l'Ontario soient utilisées de manière durable, compte tenu des besoins des générations futures, et procurent un rendement équitable à la Couronne. Cela devrait comprendre l'évaluation et la promotion des matériaux et sources de rechange lorsqu'elles sont appropriées. Le ministère devrait aussi compiler (et mettre à la disposition du public) des inventaires et des cartes des ressources existantes, ainsi que des renseignements exacts sur les tendances de consommation.

L'exploitation d'agrégats peut détruire l'habitat, réduire la qualité de l'eau et sa quantité, et causer du bruit, de la poussière et d'autres problèmes environnementaux. On pourrait raisonnablement s'attendre à ce que le MRN mette en oeuvre et administre un programme efficace de conformité et d'application de la loi et à ce qu'il :

- examine minutieusement les rapports de conformité présentés par l'industrie;
- vérifie les lieux à une fréquence raisonnable;
- enquête sur les plaintes;
- s'assure que les activités de dépollution ou de réhabilitation soient entreprises; prenne des mesures d'application de la loi lorsqu'elles sont appropriées.

Le MRN dirige la gestion des agrégats

Le MRN doit gérer les agrégats en application de la *Loi sur les ressources en agrégats* (LRA). L'intention déclarée du ministère est de minimiser les incidences néfastes sur l'environnement, d'exiger la réhabilitation des lieux d'exploitation et de promouvoir la conservation des ressources en agrégats. Il planifie à long terme, envisage et délivre des autorisations, exerce des fonctions d'inspection, de conformité et d'application de la loi et surveille la réhabilitation des lieux. La

responsabilité de certaines fonctions d'administration et de recherche est partagée avec l'industrie des agrégats. Chacune de ces fonctions est décrite ci-dessous.

La planification à long terme est essentielle au développement durable

Le cadre qui détermine comment et où on peut extraire des agrégats est énoncé dans une Déclaration de politiques provinciale (DPP) adoptée en vertu de la *Loi sur l'aménagement du territoire*, dont l'application relève du ministère des Affaires municipales et du Logement. La DPP favorise expressément l'extraction des agrégats le plus près possible des marchés et exige en pratique que les administrations municipales donnent à l'industrie des agrégats l'accès aux dépôts locaux d'agrégats.

En juin 2006, le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique et le MRN se sont engagés à élaborer une stratégie à long terme :

> *« qui garantira une utilisation, une conservation, un approvisionnement et une gestion judicieux des ressources en agrégats minéraux dans la RÉGH et qui définira également les possibilités de reconstituer ces ressources et d'appliquer dans la mesure du possible des méthodes coordonnées de remise en état. »*

Le MRN est chargé de la plupart des autorisations en application de la LRA

Le MRN doit délivrer les autorisations liées à la plupart des demandes prévues par la LRA. Les autorisations relatives aux plans d'implantation sont assorties de conditions propres aux lieux, comme la profondeur d'excavation permise, les types et les emplacements des écrans antibruit et visuels, les heures de travail, les exigences de réhabilitation et toute mesure de protection du patrimoine naturel. Le MRN a établi un système de normes provinciales applicables aux plans d'implantation, aux rapports, aux avis et aux consultations.

En outre, environ 500 licences d'exploitation en bordure d'un chemin et licences d'extraction d'agrégats liées aux projets d'autoroutes provinciales sont délivrées et gérées par le ministère des Transports (MTO) en vertu d'un pouvoir délégué par le MRN.

Les puits d'extraction et les carrières qui utilisent du matériel de concassage ou de tamisage peuvent nécessiter des approbations du MEO relatives aux émissions atmosphériques. Le MEO doit aussi réglementer les activités de pompage, de dénoyage et de lavage des puits d'extraction et des carrières au moyen de ses permis de prélèvement d'eau et de ses autorisations relatives aux ouvrages d'égout.

Le MRN est chargé de répondre aux plaintes et d'appliquer la loi

Le MRN doit répondre aux plaintes et appliquer la loi à l'égard de la grande majorité des exploitations d'agrégats. Le MEO traite les plaintes de nature environnementale visant un petit nombre d'exploitations situées sur des terres privées dans les secteurs du Nord de l'Ontario qui ne sont pas encore désignés aux termes de la LRA. De plus, le MTO traite les plaintes visant ses propres exploitations.

En 1997, des compressions du budget et de l'effectif ont déclenché une réforme majeure des politiques du MRN. Depuis, l'industrie des agrégats de l'Ontario pratique l'auto-inspection et présente des rapports de conformité annuels au ministère. Les inspecteurs du MRN n'inspectent plus tous les lieux chaque année : on leur a imposé des objectifs selon lesquels ils doivent vérifier chaque année 20 pour 100 des exploitations situées sur des terres privées et 10 pour 100 de celles qui se trouvent sur des terres de la Couronne.

Le site Web du MRN précise que depuis 2000, il y a eu chaque année moins de 20 déclarations de culpabilité relatives à des accusations portées en vertu de la LRA (on n'indique pas le nombre d'accusations portées dans cette période).

Le MRN surveille la réhabilitation des lieux

La LRA exige la réhabilitation des lieux d'exploitation d'agrégats. Les lieux doivent être réhabilités à mesure que l'exploitation avance et non seulement après la fermeture. Les exploitants doivent préciser dans leur plan d'implantation comment la réhabilitation progressera avec le temps. Le MRN est chargé d'appliquer ces exigences.

L'industrie, représentée par la Société des ressources en agrégats de l'Ontario (SRAO), est chargée de réhabiliter les lieux abandonnés et ceux qui font l'objet d'une autorisation révoquée. En outre, la SRAO effectue des recherches sur les façons d'améliorer la réhabilitation et la restauration, et elle élabore un guide de réhabilitation.

Certaines fonctions de recherche et d'administration sont déléguées à l'industrie

Dans le cadre des réformes réglementaires de 1997, l'industrie des agrégats, par le biais du Fonds des ressources en agrégats, a pris en charge certaines fonctions administratives et financières du MRN. Le Fonds, qui est administré par l'industrie, doit :

- documenter la production en tonnage;
- facturer et recouvrer les droits de permis et les garanties financières liées à la réhabilitation;
- distribuer les droits et les redevances;
- effectuer des recherches.

Un examen interne du MRN révèle une capacité inadéquate

En réaction à une demande présentée en 2003 en vertu de la *Charte des droits environnementaux*, le MRN a examiné le programme d'agrégats. Son rapport, diffusé en août 2006, confirme que ce programme souffre depuis assez longtemps d'une incapacité sur les plans de la dotation, du budget et des compétences. En plus des réductions globales du financement et de la dotation, l'incapacité nuit au programme en ce qui concerne les autorisations, la conformité, la surveillance des activités de réhabilitation et la planification à long terme.

Réduction importante du financement et du nombre d'inspecteurs

Le rapport d'examen d'août 2006 admettait que l'insuffisance et la diminution de la capacité (en personnel et en financement) ont nui aux efforts déployés par le ministère pour s'acquitter de ses obligations d'inspection et d'application de la loi. Depuis 1995-1996, le financement des activités de base a chuté de 5,2 à 1,7 million de dollars. On a fait passer le nombre d'inspecteurs des agrégats de 41 en 1997 à 20 en 2006, et le financement de soutien a aussi été réduit. (Bien que le rapport d'août 2006 ne soit pas remonté aussi loin, le MRN a déjà déclaré avoir disposé de 66 inspecteurs des agrégats en 1994; la capacité d'inspection a donc été réduite de deux tiers en 12 ans.)

Processus d'approbation lents

Le rapport d'examen du MRN mentionnait les critiques de l'industrie concernant la lenteur de l'examen des modifications des plans d'implantation effectué par le ministère, qui peut durer de six mois à cinq ans.

Les objectifs d'inspection ne sont pas atteints

Certains inspecteurs doivent surveiller jusqu'à 600 exploitations d'agrégats, même si on estime qu'un employé peut surveiller efficacement au plus 150 lieux. Les inspecteurs n'arrivent pas à atteindre l'objectif de rendement annuel fixé par le MRN, qui prévoit la vérification sur place de 20 pour 100 des permis visant des terres privées. Depuis quatre ans, le taux de vérification réel varie de 10 à 13 pour 100 et on n'inspecte une carrière ou un puits d'extraction moyen que tous les 6 à 10 ans. L'objectif du MRN prévoyant la vérification de 10 pour 100 des exploitations situées sur des terres de la Couronne n'est pas atteint non plus : les inspecteurs n'ont pu vérifier que 5 pour 100 de ces exploitations en 2003-2004. Par conséquent, de nombreuses violations pourraient demeurer inconnues ou ne pas faire l'objet de poursuites (à cause d'une prescription de cinq ans). Ce faible taux d'inspection régulière empêche aussi le MRN d'évaluer régulièrement les progrès en matière de réhabilitation.

Augmentation des problèmes de conformité et des plaintes

Le MRN a examiné la conformité des titulaires de permis de la moraine d'Oak Ridges à la LRA et a constaté que 100 lieux sur 121 présentaient des problèmes de conformité. Le rapport indiquait que le manque de personnel et la présence insuffisante des inspecteurs sur le terrain ont entraîné une augmentation des activités illégales et le dépôt de nombreuses plaintes auprès du personnel régional du MRN.

Le CEO a observé que les municipalités, qui reçoivent souvent la majorité des plaintes des citoyens en colère, n'ont pas le pouvoir d'y répondre ou d'enquêter à leur sujet. Certaines municipalités demandent donc plus de pouvoirs, y compris le droit de faire appliquer les règles sur les lieux d'exploitation.

Les activités de réhabilitation ne sont pas vérifiées

Le rapport d'examen du MRN soulignait que sa base de données ne permet pas d'évaluer l'efficacité des activités de réhabilitation en cours dans la province. Ni le MRN, ni la SRAO sont incapables de vérifier chaque année les renseignements sur la réhabilitation déclarés par les titulaires de permis dans leurs rapports de production et d'évaluation de la conformité. Le MRN a admis qu'on pourrait (et devrait) donner beaucoup plus d'ordres de réhabilitation dans des régions comme la moraine d'Oak Ridges. Il a fait remarquer qu'environ 6 900 carrières et puits d'extraction abandonnés ont été identifiés, dont 2 700 sont considérés comme des candidats à la restauration. Toutefois, très peu de lieux abandonnés sont réhabilités dans le cadre du programme dirigé par l'industrie et, selon la SRAO, seuls 70 lieux abandonnés sont des candidats prioritaires.

La planification à long terme ne suffit pas à évaluer et à protéger les ressources

Des documents internes et publics du MRN ont révélé des lacunes considérables dans sa capacité de planifier à long terme à l'égard des ressources en agrégats. Une évaluation interne du MRN au sujet de la gestion des ressources en agrégats en 2001-2002 a fait craindre que le ministère ait perdu la plupart de ses connaissances en hydrogéologie, ce qui rendait difficile l'évaluation des incidences éventuelles des activités d'extraction sur les ressources en eau. Le rapport d'évaluation précisait aussi qu'on ne prévoyait pas très bien les besoins futurs liés à l'offre et à la demande et que, par conséquent, on n'était pas en mesure de planifier adéquatement à long terme.

Le rapport d'évaluation admettait également que le ministère ne disposait pas de renseignements suffisants pour savoir combien d'agrégats il y a en Ontario. L'inventaire textuel des ressources en agrégats ne renfermait aucune donnée sur 40 pour 100 du Sud de l'Ontario et 95 pour 100 du Nord. Le rapport indiquait qu'il faut déterminer l'état des ressources tous les 10 ans, y compris l'ampleur des pertes, notamment un aspect stratégique. La version publiée la plus récente de l'inventaire des ressources en agrégats de l'Ontario remonte à 1992, il y a environ 15 ans. Il

semble qu'on ne dispose pas des ressources requises pour mettre à jour cet inventaire, bien qu'on le considère en général comme un outil de planification essentiel.

Le MRN a présentement sept employés qui exécutent toutes les politiques et toute la planification liées aux ressources en agrégats et qui assurent la surveillance réglementaire d'une industrie d'environ 1 milliard de dollars par année. Ce groupe doit notamment :

- élaborer des lignes directrices, des normes et des textes législatifs;
- fournir des services d'interprétation au personnel sur le terrain, à l'industrie, au public et à la direction;
- participer à des activités de sensibilisation et de formation;
- assurer la liaison avec les intervenants et d'autres organismes.

Le groupe doit aussi diriger l'élaboration d'une stratégie provinciale de conservation des ressources en agrégats. Apparemment, on élabore cette stratégie à l'interne depuis plusieurs années en collaboration avec le MTO et le MEO. En avril 2005, le MRN a informé les intervenants intéressés que la stratégie serait élaborée de manière ouverte et transparente et qu'on pourrait réaliser cet objectif en permettant au public ou aux intervenants de participer à l'élaboration initiale. Toutefois, deux ans plus tard, l'état d'avancement de cette stratégie élaborée à l'interne demeure vague.

Certaines améliorations ont été commencées en 2006

À l'été 2006, le MRN a lancé un projet pilote de mesures strictes pour régler les problèmes de réhabilitation relevés dans la zone du Plan de la ceinture de verdure du Sud de l'Ontario. Dans le cadre du programme pilote, on donne aux inspecteurs des agrégats des directives politiques renforcées afin qu'ils accordent plus d'importance aux questions de réhabilitation lorsqu'ils établissent les priorités d'inspection, examinent les demandes d'implantation et vérifient les lieux. L'approche se limite à la zone du Plan de la ceinture de verdure à cause de l'insuffisance des ressources humaines et financières.

En juin 2006, on a modifié la LRA pour exiger que les exploitants déclarent la quantité d'agrégats enlevés d'un lieu et pour préciser qu'ils doivent conserver les documents et inventaires connexes. Les modifications confèrent aussi aux inspecteurs des agrégats un nouveau pouvoir sous la forme d'un ordre de cessation des travaux qu'il peuvent donner en cas de contravention à la LRA ou à ses règlements d'application.

En octobre 2006, on a inclus dans le champ d'application géographique de la LRA des zones additionnelles du Centre et du Nord de l'Ontario. On a aussi haussé les droits et les redevances payables par les exploitants d'agrégats à compter du 1er janvier 2007. Les droits annuels n'avaient pas augmenté depuis 17 ans et le taux de redevance minimal applicable aux agrégats de la Couronne, depuis plus de 30 ans. Les taux de tonnage annuels applicables aux permis et aux licences d'exploitation en bordure d'un chemin ont presque doublé, passant de 6 à 11,5 cents la tonne. Selon le MRN, les nouvelles recettes serviront à améliorer la réhabilitation et à accroître la conformité grâce à l'engagement d'agents d'exécution additionnels. En janvier 2007, il avait commencé à recruter 13 inspecteurs des agrégats, dont la plupart seront affectés au Nord de l'Ontario.

Conclusion

Le MRN doit gérer les ressources en sable et en gravier de l'Ontario en minimisant les dommages environnementaux, en exigeant la réhabilitation et en promouvant la conservation. Il y a des preuves abondantes que depuis au moins 10 ans, il n'a pas la capacité requise pour s'acquitter de ses obligations prioritaires liées au programme d'agrégats. On a réduit considérablement le personnel et le budget du programme depuis le milieu des années 1990 et des compétences

techniques ont été perdues. Les fonctions d'inspection, de conformité, de surveillance de la réhabilitation et de planification à long terme ont été compromises. En 2006, le MRN a commencé à prendre les premières mesures nécessaires pour renforcer son programme en augmentant les droits et les redevances, en autorisant les inspecteurs à faire cesser les travaux, en engageant d'autres inspecteurs et en lançant un projet pilote visant à donner la priorité à la réhabilitation dans la zone du Plan de la ceinture de verdure. De toute évidence, il en faudra beaucoup plus pour rétablir la capacité du ministère et la confiance du public dans ce domaine.

Étude de cas n° 2 sur le MRN: Programme des parcs

L'insuffisance du budget du MRN l'empêche de remplir son mandat à l'égard des parcs

Introduction

Les parcs provinciaux sont un élément important de l'identité de l'Ontario. Pour bien des gens, la nature sauvage définit le caractère spécial et unique des parcs de la province.

Le réseau de zones protégées de l'Ontario comprend 329 parcs provinciaux, 292 réserves de conservation et 10 régions sauvages. Ces zones occupent 9,5 millions d'hectares, soit environ 9 pour 100 du territoire ontarien. Les parcs provinciaux accueillent environ 10 millions de visiteurs chaque année. Les retombées économiques sont appréciées bien au-delà des limites des parcs. Le MRN estime que les parcs génèrent des revenus annuels bruts de 390 millions de dollars et 14 000 années-personnes d'emploi en Ontario.

Le public s'attend à ce qu'on protège les espèces sauvages et les écosystèmes dont elles dépendent. Il veut que les réserves, les régions sauvages et les parcs soient gérés de façon durable et soient protégés contre la dégradation. Il s'attend à ce qu'on offre aux usagers des parcs des expériences récréatives de niveau international, des programmes liés au patrimoine naturel et des installations de camping bien entretenues. Il souhaite aussi que les usagers paient les coûts des installations, y compris les terrains de camping.

Le MRN a le mandat général de gérer le réseau de zones protégées

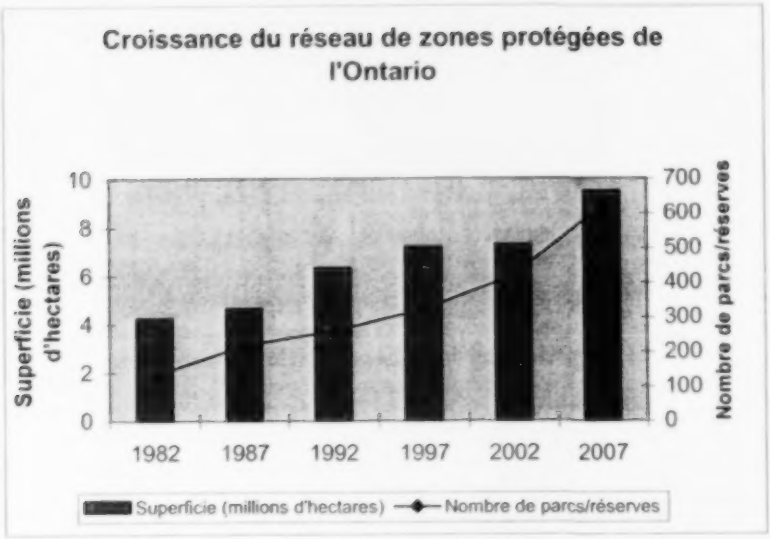
Le MRN est chargé de gérer le réseau de zones protégées de l'Ontario, y compris :

1. créer des parcs et des réserves de conservation par règlement;
2. élaborer des politiques et des programmes concernant les parcs;
3. planifier la gestion des zones protégées;
4. gérer de façon continue les 104 parcs exploités qui offrent des services récréatifs, comme le camping;
5. surveiller et faire des rapports;
6. fournir des activités récréatives, éducatives et touristiques;
7. patrouiller et appliquer la loi.

Le financement n'a pas suivi la croissance du réseau de parcs

Les responsabilités du MRN à l'égard des parcs se sont beaucoup élargies au cours des 25 dernières années du fait de l'augmentation considérable du nombre de parcs, de réserves de conservation et de régions sauvages dont il est chargé et de leur superficie totale, ainsi qu'en application de la nouvelle *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*.

Lors du dépôt de la loi intitulée *Provincial Parks Act* en 1954, seuls huit parcs provinciaux existaient en Ontario. En 2007, le réseau comprend 631 parcs et réserves de conservation. La figure 1 illustre la croissance du réseau de parcs depuis 1982.

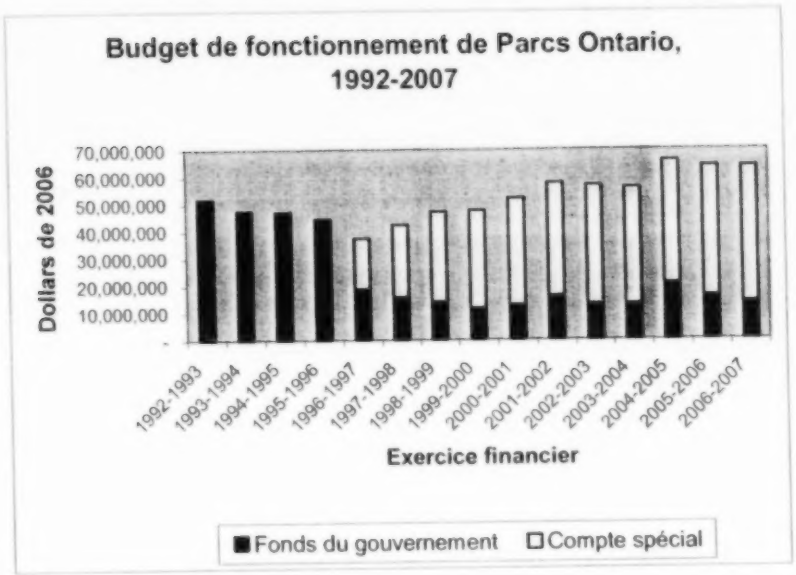


L'insuffisance chronique du financement du réseau de parcs est documentée depuis des décennies. Elle existait même pendant les périodes des années 1970 et 1980 où les dépenses du MRN dans d'autres domaines celles et du gouvernement dans son ensemble augmentaient. Par exemple, la part du budget du ministère affectée à l'ancienne direction des parcs est passée de 15 pour 100 en 1974-1975 à 9 pour 100 en 1980-1981, alors que les dépenses du gouvernement ont augmenté de 133 pour 100.

De 1980 à 1993, le réseau de parcs a perdu 30 pour 100 de son pouvoir d'achat malgré sa croissance substantielle. Dans la même période, on a réduit les mesures de protection des visiteurs, la planification de la gestion des parcs s'est mise au ralenti, peu de parcs ont bénéficié de gestionnaires des ressources ayant une formation professionnelle, la plupart n'ont pas eu de personnel résident pendant la plus grande partie de l'année et on a diminué les activités de recherche.

Aux fins de la présente étude, le CEO a examiné la période commençant au début des années 1990, lorsqu'on a adopté un nouveau modèle d'entreprise. Le plan d'activités de 1996 de Parcs Ontario prévoyait des compressions considérables du financement et du personnel et a entraîné la fermeture ou la privatisation de certains parcs : le MRN a cessé d'en exploiter 15. Le gouvernement a réduit les fonds affectés au budget de fonctionnement de Parcs Ontario de 58 pour 100 en 1996-1997. On a établi un compte spécial pour les recettes tirées des parcs, comme les frais d'utilisation, mais elles n'ont pas compensé le manque à gagner pendant plusieurs années. Même si on tient compte des sommes provenant du compte spécial, les fonds affectés au fonctionnement de Parcs Ontario ont considérablement diminué en 1996-1997, année où ils étaient inférieurs de 28 pour 100 (en dollars indexés) à ceux de 1992-1993.

La figure 2 montre que le financement gouvernemental des parcs a diminué de 73 pour 100 (en dollars indexés de 2006) de 1992 à 2007. Grâce à l'augmentation des recettes provenant du compte spécial, le budget de fonctionnement total est présentement supérieur de 23 pour 100 (en dollars indexés) à celui de 1992-1993.



La part des coûts compensés par les recettes provenant du compte spécial (y compris les frais d'utilisateur, les sommes fournies par les commanditaires et les produits de la vente de marchandises) est passée de 33 pour 100 en 1995-1996 à environ 79 pour 100 en 2006-2007. Le gouvernement vise toujours aujourd'hui l'objectif, mentionné dans le plan d'activités de 1996, d'exploiter les parcs sans profit ni perte. On a augmenté considérablement les frais d'utilisateur pour les saisons de 2005 et de 2007.

Les dépenses de fonctionnement de Parcs Ontario dépassent le taux d'inflation depuis 1992, mais n'ont tout de même pas suivi le rythme de l'expansion du réseau de parcs. Depuis 1992, le nombre de parcs provinciaux et de réserves de conservation a augmenté de 138 pour 100 et la superficie des terres comprises dans ce réseau, de 51 pour 100 – des augmentations qui dépassent de loin celle des dépenses.

En outre, le budget n'a pas suivi la hausse du nombre de visiteurs. Ce nombre a augmenté de plus de 40 pour 100 de 1992 à 2006, soit le double du taux de croissance démographique de la province pendant la même période.

Une étude du MRN a conclu qu'en 2001-2002, par comparaison à d'autres réseaux de parcs semblables du Canada et des É.-U., l'Ontario a dépensé beaucoup moins par emplacement de camping, par visite et par hectare et a compensé une plus grande part des dépenses de fonctionnement par les recettes. Le MRN a conclu que le faible ratio de dépense net par hectare indiquait vraisemblablement qu'on n'exécutait pas certains travaux de protection et d'intendance nécessaires et que le faible ratio de dépense par visiteur pouvait indiquer qu'on négligeait le service à la clientèle et l'entretien de l'infrastructure.

L'exploitation du réseau de parcs relève de plus en plus des bénévoles. Les organismes du type « les amis du parc » fournissent des services essentiels, y compris en payant le salaire du personnel qui met en oeuvre des programmes d'interprétation du patrimoine naturel. En 2005-2006, le nombre de ces groupes était passé à 28 et ils ont fourni presque 89 000 heures de bénévolat. De plus, les membres du personnel des parcs travaillent souvent un nombre considérable d'heures non payées.

Le MRN reçoit des fonds insuffisants pour entretenir les parcs

Le CEO, le vérificateur général de l'Ontario (VGO) et d'autres intervenants ont dit craindre que la direction du MRN chargée de Parcs Ontario n'ait pas assez de ressources pour bien remplir son mandat. Ils ont mentionné une capacité inadéquate dans les domaines de la planification de la gestion, de l'application de la loi, de la surveillance et de l'entretien de l'infrastructure.

La plupart des parcs provinciaux ne font pas l'objet de plans de gestion approuvés, qui sont essentiels pour déterminer comment les ressources seront protégées et ce qui se passera dans chaque parc pendant les 20 années suivantes. Le CEO a signalé en 2004 que seulement 40 pour 100 des parcs provinciaux faisaient l'objet d'un tel plan et que 72 pour 100 de ces plans dataient d'au moins 10 ans. Seulement 19 pour 100 des parcs non exploités (où on n'exige pas de frais, où il n'y a pas de personnel sur le terrain et où on n'offre que quelques installations) faisaient l'objet d'un tel plan.

Le VGO a examiné l'application de la loi dans les parcs en 2002 et a conclu qu'il y a un risque considérable que le ministère n'entretienne pas les parcs provinciaux dans l'intérêt des générations futures, comme l'exige la *Loi sur les parcs provinciaux*. Les gardiens de parc et d'autres employés du ministère appliquent cette loi et d'autres textes législatifs en patrouillant les parcs et en portant des accusations au besoin afin d'assurer la sécurité du public et de protéger les ressources. Le VGO a recommandé au MRN d'examiner le niveau des activités d'application de la loi dans les parcs exploités et non exploités pour déterminer si le financement, la dotation et le matériel sont adéquats.

Le personnel visite les parcs non exploités une fois par année ou ne les visite pas du tout parce que les maigres ressources sont affectées aux parcs exploités. Le VGO a donné des exemples de camping illégal, de coupe d'arbres, de vandalisme et de violation de limites par des propriétaires fonciers adjacents dans les parcs non exploités. Un document de 2003 du MRN admet que sans personnel additionnel, il faudra plusieurs années pour visiter et évaluer tous ces parcs et que le personnel du ministère pourrait ne jamais les visiter tous. Préoccupé par la négligence à l'égard de ces parcs, le CEO a averti le MRN en 2003-2004 qu'il est impossible de planifier et de gérer toutes les zones protégées selon un modèle économique de recouvrement des coûts.

Le VGO a aussi signalé en 2002 que l'infrastructure des parcs – des bâtiments, des centres d'accueil, des réseaux d'aqueduc et d'égout et d'autres biens valant plus de 1 milliard de dollars – se détériorait à cause de l'insuffisance du financement, ce qui causait des risques pour la santé et la sécurité ainsi qu'une diminution des taux de satisfaction de la clientèle.

Depuis 2001, le MRN a investi des millions de dollars affectés spécialement aux immobilisations pour moderniser les systèmes d'eau potable des parcs afin de satisfaire à de nouveaux règlements stricts, mais les autres éléments d'infrastructure continuent de se détériorer à cause de l'insuffisance des fonds destinés au capital de base. Par exemple, la promenade dans les marais du parc provincial Presqu'île, un des meilleurs endroits de l'Ontario pour observer les oiseaux migrateurs, est fermée depuis 2005 parce qu'elle menace la sécurité publique et qu'il n'y a pas de fonds pour la réparer. Le MRN a informé le VGO en 2004 qu'il faudrait jusqu'à 30 ans, compte tenu des niveaux de financement actuels, pour remettre l'infrastructure des parcs dans un état acceptable.

Les ressources affectées au MRN ne permettent pas de régler ces problèmes de longue date. Bien qu'il ait accepté les recommandations faites par le CEO et le VGO depuis des années, il a dû établir des priorités et y affecter les ressources humaines et financières disponibles. Un document d'avril 2006 du ministère des Services gouvernementaux précise qu'on impose d'autres restrictions budgétaires au réseau de parcs : « Parcs Ontario a élaboré des stratégies lui permettant de réaliser les objectifs prioritaires des programmes et de s'acquitter de ses obligations en respectant les affectations budgétaires actuelles. On a enjoint Parcs Ontario d'examiner des manières plus efficaces d'exercer ses activités pour produire les résultats souhaités par le gouvernement sans dépasser les limites des dépenses... ».

On a annoncé d'autres compressions du personnel au printemps de 2006. La réduction de 19 pour 100 des niveaux de dotation estivale dans les parcs touchera les programmes éducatifs et d'interprétation et causera la fermeture de magasins dans les parcs et la fermeture anticipée de certains parcs. Le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario et des groupes environnementaux ont soulevé des préoccupations au sujet des réductions du financement des parcs en 2006.

Les réductions menacent la réalisation des objectifs d'une nouvelle loi

Le CEO félicite le MRN d'avoir révisé sa législation sur les parcs et d'avoir créé de nouvelles zones protégées, mais il craint qu'il lui soit extrêmement difficile d'exécuter adéquatement la nouvelle *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* sans une augmentation du financement. Un des objectifs principaux de la Loi est la protection de la biodiversité. Elle exige que le ministère gère les zones protégées de façon à maintenir l'intégrité écologique, qu'il prépare une orientation de la gestion applicable à toutes les zones protégées et qu'il produise de nouveaux rapports sur l'état des parcs. En 2006, le Conseil de Parcs Ontario a aussi recommandé l'augmentation des ressources pour mettre la Loi en oeuvre : « Le conseil croit que l'engagement envers l'intégrité écologique nécessitera plus de dépenses pour les programmes des parcs et des zones protégées. »

Conclusion

Le public entretient un rapport émotif fort avec les parcs, les réserves de conservation et les régions sauvages de l'Ontario. Même les résidents qui ne visitent pas régulièrement les parcs s'attendent à ce qu'on protège et entretienne adéquatement le réseau (y compris les parcs exploités et non exploités). Malheureusement, ce réseau est insuffisamment financé depuis des années, au point où le MRN ne peut pas s'acquitter de ses obligations statutaires ni fournir des services adéquats au public. Il est incapable de gérer le réseau, dont la taille et la complexité s'accroissent. Au cours des dernières années, le nombre de zones protégées et leur superficie ont augmenté considérablement et une nouvelle loi sur les parcs a ajouté un mandat scientifique et des exigences plus rigoureuses. Par ailleurs, on a réduit à plusieurs reprises les sommes prélevées sur les recettes générales et affectées aux zones protégées. Les recettes des parcs ont augmenté, mais elles ne suffisent pas à compenser la combinaison des importantes compressions du financement gouvernemental, de la croissance rapide du réseau et de l'élargissement des responsabilités du MRN.

Étude de cas n° 3 sur le MRN: Surveillance du poisson et de la faune

L'insuffisance de la capacité du MRN l'oblige à utiliser des stratégies de rechange pour remplir son mandat

Introduction

L'Ontario abrite plus de 25 000 espèces végétales et animales (invertébrés y compris) réparties sur 1,1 million de kilomètres carrés et dans 250 000 lacs intérieurs, les Grands Lacs et d'innombrables cours d'eau. Environ 87 pour 100 de cette superficie est occupée par les terres et les eaux de la Couronne, que le MRN gère pour la population ontarienne.

La gestion judicieuse du poisson et de la faune de l'Ontario est essentielle à notre bien-être social, économique et environnemental et au maintien de la durabilité écologique. Selon le MRN, la chasse et la pêche sportive injectent plus de 2,6 milliards de dollars dans l'économie de la province.

La capacité du MRN de répondre aux attentes prioritaires – comme conserver la biodiversité, protéger les espèces en péril, assurer la durabilité écologique de nos richesses naturelles, améliorer les expériences de chasse et de pêche, etc. – dépend de sa capacité d'obtenir des renseignements à jour sur les nombreux éléments de notre patrimoine naturel.

Bien qu'un ministère demeure responsable de l'exécution de son mandat, il peut s'adapter à un manque de capacité (c.-à-d. un manque de fonds, de personnel ou de compétences) grâce à diverses stratégies. Il peut décider de ne pas exercer certaines activités, d'en réduire certaines ou d'utiliser d'autres méthodes plus économiques ou qui nécessitent moins de personnel ou de compétences. Il peut aussi déléguer une activité ou une fonction. On examine dans la présente étude la façon dont le MRN a employé toutes ces stratégies pour compenser son incapacité d'inventorier, de surveiller et d'évaluer nos poissons et notre faune et de faire état de ces ressources.

Le MRN a beaucoup d'obligations concernant le poisson et la faune

La *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune* prévoit que le MRN assure la protection et la gestion de toutes les espèces végétales et animales, sauf les oiseaux migrateurs et certains aspects de la gestion du poisson. Il réglemente aussi les pêcheries commerciales et sportives. En vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition*, il peut déclarer qu'une espèce est en voie de disparition ou risque de le devenir.

Le gouvernement fédéral doit protéger et gérer le poisson, les oiseaux migrateurs et les espèces qu'il déclare en péril aux termes de la *Loi sur les pêches*, de la *Loi de 1994 sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et de la *Loi sur les espèces en péril*, respectivement. Le MRN, pour sa part, doit se conformer aux dispositions de ces lois qui protègent les espèces et l'habitat en ce qui concerne les activités exercées sur les terres de la Couronne. Il doit comprendre et atténuer les effets qu'ont sur notre patrimoine naturel les activités exercées sur ces terres, notamment la construction de barrages, la foresterie commerciale et l'exploitation minière, et en faire état.

La seule obligation légale explicite du MRN concernant la surveillance des populations fauniques découle du processus d'évaluation environnementale lié à la gestion forestière commerciale. Le ministère doit mettre en oeuvre le Programme provincial de surveillance des populations fauniques (PPSPF) pour évaluer les effets de la foresterie commerciale sur la faune. Il a indiqué qu'il veillera à ce qu'aucune espèce faunique ne décline à l'échelle provinciale à cause des activités de gestion forestière. Il prévoyait initialement surveiller 92 espèces, mais a depuis raccourci la liste de plus de la moitié pour réduire les coûts. Dans le cadre du plan actuel, il surveille 43 espèces appartenant à quatre groupes fauniques – oiseaux forestiers, mammifères, salamandres et animaux à fourrure – à des endroits fixes. Les fonds du PPSPF viennent de son programme de gestion forestière.

Le MRN a l'obligation opérationnelle de fournir aux planificateurs des routes et des autres éléments d'infrastructure provinciale et municipale des données sur le patrimoine naturel local (emplacements des nids de balbuzard pêcheur, domaines vitaux des reptiles et amphibiens rares, etc.) pour qu'ils puissent prendre des décisions appropriées en matière d'aménagement et de gestion. Étant donné cette importante responsabilité d'intendance, le MRN doit avoir la capacité de prendre et de communiquer des décisions éclairées relatives à la gestion de notre patrimoine naturel. Les données sur lesquelles doivent se fonder ses écologistes, ses biologistes, ses zoologistes et ses botanistes pour prendre ces décisions proviennent de quatre types d'activités :

- l'inventaire, qui renseigne sur la distribution, le taux de récolte, le nombre d'individus, les données biologiques (sexe, âge, taux de reproduction, information génétique), la qualité de l'habitat, la météorologie, la disponibilité des aliments, etc.;
- la surveillance (c.-à-d. la collecte de données d'inventaire à intervalles réguliers);
- l'évaluation (c.-à-d. l'analyse des données d'inventaire);
- la communication, y compris la production de rapports sur l'état des ressources.

Le budget de fonctionnement est financé surtout par les droits de permis et les redevances

Le budget de fonctionnement proposé par le MRN pour tout le programme de pêche et de faune de 2006-2007 est d'environ 74 millions de dollars. Autrement dit, le gouvernement prévoit dépenser moins de six dollars par Ontarien ou Ontarienne pour gérer le poisson et la faune de l'Ontario, y compris : administrer des programmes sur les espèces en péril et les espèces envahissantes, diriger l'application de la stratégie de la biodiversité du gouvernement, élever et relâcher des poissons, affecter des ressources, gérer les maladies de la faune et exercer de nombreuses autres fonctions.

Un examen attentif révèle que le gouvernement n'affectera que 12 millions de dollars en recettes générales au budget de fonctionnement du programme de pêche et de faune. Depuis 1996, il transfère toutes les recettes liées aux permis, aux redevances et aux amendes des chasseurs, des pêcheurs et des trappeurs du compte de recettes générales au compte spécial, qu'il ne peut pas réduire. Bien que le MRN gère le patrimoine naturel pour le compte de la population ontarienne, les recettes venant du compte spécial représentent maintenant plus de 80 pour 100 du budget de fonctionnement du programme et elles aident à compenser les compressions subies par le compte de recettes générales.

Les examens de 1998 et de 2002 révèlent des problèmes de capacité

Après certaines compressions du budget et des effectifs du gouvernement, le MRN a indiqué dans son plan d'activités de 1996 relatif à la gestion de la pêche et de la faune qu'il voulait conserver la capacité d'évaluer les données sur le patrimoine naturel et de produire des rapports sur l'état des ressources, mais qu'il accroîtrait sa dépendance à l'égard du secteur non gouvernemental en ce qui concernait les activités d'inventaire, de surveillance et d'évaluation. Il a précisé que ses programmes d'évaluation sur le terrain seraient durement touchés.

En 1998, le vérificateur général de l'Ontario (VGO) a constaté qu'on n'évaluait pas assez fréquemment les populations et les récoltes d'orignaux, d'ours noirs et de cerfs de Virginie pour prendre des décisions éclairées concernant les niveaux de récolte durables. Il a aussi conclu qu'on gérait la pêche sportive sans avoir de données à jour et détaillées, particulièrement dans le Centre et le Nord de l'Ontario, et qu'on n'évaluait pas en général les résultats des activités d'empoissonnage à cause d'un manque de fonds.

Dans sa réponse de 2000 à cette vérification, le MRN a avisé le VGO qu'il avait apporté des changements à ses programmes et qu'il avait lancé un examen général de ses activités d'inventaire, de surveillance et d'évaluation du poisson et de la faune. Cet examen, effectué en 2001-2002, a relevé de nombreux problèmes de capacité, y compris des manques de fonds, de personnel, de compétences et de matériel. Le rapport mentionnait également des exemples de lacunes liées à l'information et aux protocoles.

Dans son rapport de 2001 sur l'état des forêts, le MRN précisait qu'il était toujours impossible de tirer des conclusions concernant les préoccupations et les tendances liées aux populations fauniques forestières surveillées à l'échelle provinciale parce que les programmes de surveillance ne couvraient pas toute la province. Il indiquait que les résultats d'autres programmes de surveillance seraient disponibles pour le rapport de 2006 sur l'état des forêts (toujours non publié en février 2007).

Les problèmes de surveillance touchent les programmes portant sur les mammifères, les oiseaux et les poissons

Les compressions ont réduit la capacité de surveiller les mammifères

Bien qu'on trouve plus de 80 espèces de mammifères en Ontario, on inventorie les populations de moins de 10 pour 100 d'entre elles seulement. Cela n'est pas nécessairement préoccupant, mais il y a des preuves inquiétantes que le MRN a une capacité limitée de surveiller même les espèces prioritaires (c.-à-d. l'orignal, l'ours noir et le cerf de Virginie). Ces espèces ont une grande valeur culturelle et les recettes tirées de leur récolte représentent des millions de dollars par année pour notre économie. De plus, l'orignal et l'ours noir sont vulnérables à la chasse excessive. Voici certains des problèmes de capacité soulevés par le personnel du MRN et d'autres intervenants :

- Dans les années 1990, le personnel de district du MRN a signalé qu'il a eu de la difficulté à effectuer son inventaire aérien des orignaux tous les trois ans à cause de manques de fonds, d'avions, de matériel ou de compétences. Depuis, on a réduit la fréquence à tous les trois à six ans, malgré des craintes exprimées selon lesquelles on pourrait ne pas détecter des variations importantes des niveaux de population à temps pour ajuster la gestion.

- On surveille les populations d'ours noirs par des méthodes indirectes, comme leur présence à des stations d'appât, et au moyen d'autres protocoles en cours d'élaboration (p. ex., l'analyse de l'ADN de poils pris dans des pièges à fil barbelé). L'étendue du domaine vital des ours et d'autres facteurs empêchent l'utilisation des méthodes directes.

- On ne surveille pas les populations de chevreuils à l'échelle de leur domaine vital à cause du coût élevé d'une telle surveillance. Leur abondance dans certaines zones a entraîné une augmentation des incidents conflictuels avec les humains et des plaintes selon lesquelles les taux de récolte sont trop bas.

En ce qui concerne les espèces à fourrure, comme la martre, le lièvre et le castor, le MRN considère que la surveillance à l'échelle du domaine vital est trop coûteuse, trop difficile ou inutile. Dans de nombreux cas, on n'a pas élaboré de protocole de mesure directe des populations. On fonde plutôt les estimations des niveaux de population sur les données liées aux récoltes. Des

intervenants ont critiqué cette approche, car elle est rarement validée par les études de population, qui sont nécessaires pour vérifier les estimations.

Selon le MRN, il y a des lacunes dans ses activités de surveillance et d'évaluation des populations des basses terres de la baie d'Hudson et du Nord de l'Ontario (une région qu'on pourrait bientôt ouvrir aux industries forestière et minière) sur les plans de la superficie et des espèces visées.

> « Le personnel est déjà à sa limite et toute activité supplémentaire qu'on lui demanderait d'exercer, même à court terme ou en vue d'un gain à long terme, ne recevrait tout simplement pas l'attention et le temps requis pour être réussie. »
> -- Source : MRN, 2004

Le MRN utilise des données externes pour surveiller les oiseaux

Le MRN dépend beaucoup des activités d'autres organismes en matière d'inventaire, de surveillance, d'évaluation et de communication pour obtenir des données sur les populations et les habitats des quelque 470 espèces d'oiseaux trouvées en Ontario. Le gouvernement fédéral coordonne les inventaires des populations d'oiseaux migrateurs de la province, y compris le gibier d'eau, les oiseaux de rivage et plus de 80 pour 100 des espèces d'oiseaux terrestres (p. ex., oiseaux chanteurs forestiers, faucons, chouettes).

Le MRN dépend aussi énormément des renseignements fournis par Études d'Oiseaux Canada (EOC), un groupe qui utilise des bénévoles pour obtenir des données selon des protocoles approuvés. Aux termes d'une entente de partenariat, EOC surveille les 37 espèces d'oiseaux visées par le PPSPF. Le MRN utilise aussi l'Atlas des oiseaux nicheurs, une source de données sur les tendances relatives à toutes les espèces d'oiseaux nicheurs de l'Ontario. EOC coordonne la mise à jour de l'Atlas, qui n'a lieu que tous les 20 ans. En général, le MRN n'inventorie pas les espèces non migratrices, mais certains districts effectuent un inventaire occasionnel des populations de quelques-unes des neuf espèces de gibier à plumes non migrateur (comme la grouse et le dindon sauvage).

Lors d'un examen récent, le personnel du MRN a conclu que les données tirées des activités d'autres organismes étaient trop inégales ou trop rares pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations. Par conséquent, le CEO est très préoccupé par la qualité des données relatives au patrimoine naturel aviaire sur lesquelles le MRN se fonde pour conseiller les planificateurs des routes, les municipalités et d'autres intervenants.

Les inventaires des poissons de sport seraient « ad hoc » et « inadéquats »

Le rapport relatif à un examen effectué par le MRN en 2001-2002 décrivait son approche de l'inventaire et de la surveillance de la pêche sportive comme étant « ad hoc » et « gravement inadéquate » à l'égard de presque tous les lacs prioritaires. On y soulignait aussi que ses renseignements sur l'habitat des poissons ne suffisaient pas à la planification de la gestion des forêts, des municipalités, de l'eau, de la pêche, des mines et du tourisme. De plus, le MRN a admis sur son site Web qu'il a tenté de régler des problèmes liés aux pêcheries locales en traitant un lac à la fois, mais que cette approche était inefficace. Il précise que « La surveillance et l'exécution de solutions uniques pour des lacs particuliers sont devenues trop coûteuses. »

Pour régler ces problèmes, entre autres, le MRN applique une nouvelle approche de la gestion des pêcheries appelée « cadre stratégique pour la gestion écologique de la pêche sportive ». Cette approche prévoit la surveillance intensive et constante des populations de poissons de lacs représentatifs situés dans une zone donnée. Certains intervenants ont dit craindre qu'on ne recueille plus de renseignements précieux concernant de nombreux lacs et qu'on ne les mette donc

plus à la disposition des gestionnaires des pêcheries, des planificateurs et des autres utilisateurs des données sur le patrimoine naturel.

Pendant le même examen, le MRN a déterminé que son inventaire des habitats des poissons et des cours d'eau était incomplet, périmé et inadéquat aux fins de planification. Il a indiqué que la capacité des districts de faire ces inventaires était limitée et qu'il fallait mettre à jour les protocoles d'inventaire pour tenir compte des connaissances scientifiques actuelles.

En raison de l'insuffisance des fonds de fonctionnement, certains employés du MRN ont obtenu des contrats d'autres sources, notamment les É.-U., afin de réaliser leurs projets, à condition que ceux-ci permettent aussi de réaliser les buts et les objectifs du ministère.

Données et compétences liées aux espèces préoccupantes ou en péril

Le Centre d'information sur le patrimoine naturel (CIPN) du MRN, qui est l'autorité désignée à l'égard des espèces végétales et animales rares de la province, a recueilli des données sur la distribution d'environ 15 000 de ces espèces. Près de 2 200 espèces sont réputées préoccupantes sur le plan de la conservation, y compris des espèces désignées « en péril » ou pour lesquelles il y a moins de 100 occurrences.

Le CIPN recueille régulièrement auprès de diverses sources des données sur la distribution de ces espèces. Toutefois, certains groupes taxonomiques (p. ex., araignées, éphémères, champignons, algues) ne sont pas représentés dans la base de données et d'autres groupes énumérés ne sont pas encore classés. Par exemple, environ 7 300 espèces d'insectes, surtout des coléoptères, des papillons et des libellules, sont mentionnées, mais la classification des espèces de coléoptères a été retardée en partie par le manque de compétences au sein du MRN.

Un examen du MRN sur la base de données du CIPN concernant les amphibiens, les reptiles et les plantes vasculaires a révélé que les fonds pour les activités d'inventaire et de surveillance des espèces préoccupantes sur le plan de la conservation ne sont disponibles en général que pour les espèces désignées officiellement « en péril ». En outre, on n'a pas la capacité de surveiller les espèces courantes qui peuvent décliner. Il existe des protocoles d'inventaire, mais l'examen du MRN a déterminé qu'il n'y a pas de programme visant leur application à l'échelle de la province et que les compétences d'identification des espèces sont insuffisantes.

Le MRN tarde à publier des rapports sur l'état des ressources

Pendant la dernière décennie, le MRN s'est engagé plusieurs fois à produire des rapports sur l'état des ressources. En 1998, il a avisé le CEO que deux rapports sur la faune et les pêcheries étaient en cours de rédaction. En 2005, il a informé le CEO qu'il produirait des rapports sur l'état des ressources afin de déterminer les lacunes en matière d'information, bien qu'aucun nouveau renseignement ne serait recueilli dans le cadre de l'initiative. En février 2007, il a fait un premier pas vers la réalisation de cet engagement en publiant quatre rapports sur l'anguille d'Amérique, l'if du Canada, le loup et la rage. Il s'est engagé à produire d'autres rapports sur la gestion du poisson et de la faune.

Conclusion

De toute évidence, le MRN est incapable de s'acquitter de son obligation actuelle d'exercer des activités d'inventaire du poisson et de la faune, de surveillance, d'évaluation et de déclaration, malgré les efforts et les compétences de son personnel. Sauf en ce qui concerne les activités du PPSPF liées à l'exploitation forestière commerciale sur les terres de la Couronne, ses obligations

générales d'intendance, y compris la gestion judicieuse de notre patrimoine naturel, sont facultatives. Sans une stratégie d'ensemble qui décrit les buts et les objectifs des activités d'inventaire et de surveillance ainsi que les plans d'établissement des priorités, ces activités sont particulièrement vulnérables aux compressions budgétaires. Le MRN s'en tire, dans le contexte de son incapacité actuelle, en abandonnant certaines activités, en en réduisant d'autres et en utilisant des méthodes de rechange. Il a aussi adopté la stratégie consistant à se fier à d'autres organismes, comme Études d'Oiseaux Canada, pour obtenir des fonds, du personnel ou des compétences en vue de certaines activités. À mesure que l'aménagement urbain et rural accroîtra la pression exercée sur notre patrimoine naturel, le fardeau du MRN en matière de protection et de gestion de ce patrimoine continuera de s'alourdir, et son incapacité de fournir de l'information adéquate permettant de prendre des décisions judicieuses deviendra de plus en plus évidente.

Étude de cas n° 4 sur le MRN: Application des lois sur la conservation

Les compressions des budgets et des effectifs ont causé un déclin de l'efficacité de l'application de la loi

Introduction

Selon le MRN, la chasse et la pêche sportive ont ajouté plus de 2,6 milliards de dollars à l'économie en 2005. Il faut donc protéger les populations de poissons et de gibier en fixant des limites de récolte durables fondées sur les données scientifiques. Il faut aussi faire de la surveillance et assurer le respect des limites. Par exemple, on peut décimer rapidement les populations vulnérables de touladi dans les petits lacs de l'Ontario si on dépasse les limites de pêche ou si on pêche quand c'est interdit. Les patrouilles d'agents de protection de la nature (APN) sont la seule façon de réduire ces risques. De même, les pêcheries commerciales des Grands Lacs sont une industrie représentant des millions de dollars et les APN doivent les surveiller pour faire respecter les limites.

Cependant, le patrimoine naturel de l'Ontario n'a pas seulement une valeur économique. On estime que plus de la moitié de la population ontarienne participe à une activité quelconque liée au poisson ou à la faune chaque année. La plupart des Ontariens et des Ontariennes ne pratiquent ni la chasse, ni la pêche, mais ils apprécient la nature et veulent qu'on assure de façon appropriée le respect des lois protégeant les ressources publiques, comme le poisson et la faune.

Tout chasseur ou pêcheur responsable veut protéger la réputation de son sport et s'attend à voir sur le terrain des APN qui dissuadent les braconniers. De son côté, le public souhaite qu'on patrouille les terres, les routes et les cours d'eau publics pour prévenir l'utilisation dangereuse des armes à feu par les chasseurs et pour assurer la sécurité sur l'eau. Il faut appuyer les nouvelles lois protégeant les Grands Lacs contre les espèces envahissantes, comme la carpe asiatique, avec des programmes de conformité, y compris des inspections sur les lieux et dans les marchés d'alimentation. En outre, des spécialistes formés doivent enquêter sur les cas de prélèvement illégal d'organes d'espèces en voie de disparition ou d'autres animaux sauvages, comme la vésicule biliaire de l'ours noir, les plumes du pygargue à tête blanche et la rogue d'esturgeon.

Les responsabilités statutaires des APN se sont beaucoup élargies

Les APN doivent appliquer une grande variété de lois et de règlements visant le poisson, la faune, les incendies, les parcs, les espèces en voie de disparition, l'industrie forestière et les exploitations de sable et de gravier. Ils passent beaucoup de temps à assurer le respect des limites saisonnières et régionales de chasse et de pêche fixées en vertu de la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune* (LPPF). Les APN ont aussi pour mandat de sensibiliser le public et de présenter des preuves au tribunal lorsqu'on a intenté une poursuite. La LPPF, entrée en vigueur en 1999, a élargi l'interprétation de plusieurs types d'infractions ainsi que le pouvoir des APN de faire des arrestations.

L'Ontario est patrouillée par des APN depuis 1892. Au cours de la dernière génération, les chasseurs et les pêcheurs ont pu accéder à des zones de plus en plus reculées de la province,

emprunter un réseau de chemins forestiers qui s'étend toujours plus et utiliser des véhicules tout-terrain et des systèmes mondiaux de localisation, dont la disponibilité augmente. Par conséquent, les zones surveillées par les APN ont grandi, comme les défis auxquels ils sont confrontés. Ensemble, ils doivent patrouiller une énorme superficie : environ un million de kilomètres carrés de terres appartenant à la Couronne.

Le mandat d'application de la loi des APN s'est aussi élargi avec le temps. Bien que la majorité de leur travail se rapporte toujours à l'application des lois sur la pêche et le gibier, ils exécutent maintenant environ 30 textes législatifs différents. Selon le cas, l'APN peut être appuyé par un agent adjoint de protection de la nature, un gardien de parc, un spécialiste des empreintes génétiques, des chiens dressés ou un service d'aviation. En outre, les APN sont formés à faire respecter les règles de sécurité nautique prévues par la *Loi sur la marine marchande du Canada* et ils fournissent au ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario des services d'enquête liés à la transformation de la viande.

Trois unités nautiques d'APN ont la lourde responsabilité de patrouiller les Grands Lacs, où elles appliquent les règlements sur les pêcheries commerciales importantes et la pêche sportive. Ces unités doivent notamment appliquer des lois visant à empêcher les espèces envahissantes, comme la carpe asiatique, d'entrer dans les Grands Lacs. Jusqu'à mai 2004, on pouvait légalement vendre des carpes asiatiques vivantes, et on en importait environ 720 000 kilos chaque année pour servir les marchés de la région du Grand Toronto. Les APN doivent maintenant appliquer le règlement de la LPPF qui interdit la vente de carpes asiatiques vivantes aux détaillants et aux restaurants. Ils surveillent aussi les prises de poissons à l'égard de la sécurité alimentaire et découragent la consommation de poissons qui présentent des niveaux inacceptables de contaminants.

Des besoins imprévus en matière d'application de la loi peuvent se présenter. Par exemple, la propagation rapide d'une nouvelle maladie virale chez les poissons des Grands Lacs en 2006 a motivé le MRN à imposer d'importantes nouvelles exclusions et restrictions à la récolte commerciale et à la vente de poisson-appât provenant des Grands Lacs inférieurs à compter de janvier 2007. Étant donné leur incidence économique sur les pêcheurs commerciaux d'appâts, il faudra assurer le respect des nouvelles règles.

Depuis des années, le programme d'application de la loi du MRN est appuyé par une unité d'enquête spéciale qui traite les enquêtes plus complexes et les infractions graves. Les grandes enquêtes peuvent durer plusieurs années et exiger des partenariats avec plusieurs ministères, la Police provinciale de l'Ontario, des ministères fédéraux et des organismes des États-Unis. Le ministère accorde aussi plus d'importance à l'application des lois fondée sur le renseignement. Cette approche concentre le personnel et les fonds affectés à l'application de la loi sur les violations qui posent le plus grand risque pour la sécurité publique et la durabilité écologique.

En septembre 2005, le MRN a lancé la ligne de dénonciation 1 800 MNR-TIPS pour inciter le public à signaler toutes sortes de violations éventuelles, y compris le braconnage. Pendant sa première année, la ligne TIPS a mené à environ 1 400 enquêtes et à 86 accusations. Environ 70 pour 100 des appels concernaient des violations relatives à la pêche et à la faune.

Depuis le 1er avril 2006, le travail et le financement des APN est administré par le directeur de la Direction de l'application des règlements et les APN exercent les fonctions prioritaires fixées à l'échelle de la province.

L'efficacité de l'application varie selon les budgets et la dotation

La dernière fois que le vérificateur général de l'Ontario a examiné le travail des APN, en 1998, il a signalé certaines lacunes :

- la diminution du temps passé à faire des patrouilles de dissuasion générale au cours des deux années précédentes;

- l'insuffisance des budgets de fonctionnement requis pour exercer les activités d'application de la loi;
- le déclin du nombre d'accusations portées pour des infractions relatives à la faune.

Le MRN a réagi en augmentant le financement de soutien des APN sur le terrain pour l'exercice 1998-1999. Les données disponibles suggèrent un lien entre la hausse du financement et la qualité de l'application de la loi : le nombre de contacts établis, le nombre d'accusations portées et le nombre de déclarations de culpabilité ont tous augmenté jusqu'à 2000-2001.

En 2001-2002, les statistiques sur l'application de la loi indiquent un déclin progressif qui continue aujourd'hui. Les données diffusées par le MRN en septembre 2006 en réponse à une demande d'accès à l'information présentée par le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario montrent que le nombre de prises de contact des APN avec des chasseurs et des pêcheurs a diminué de 7 pour 100 de 2004-2005 à 2005-2006. Dans la même période, le nombre d'accusations portées a diminué de 11 pour 100 et le nombre de déclarations de culpabilité, de 19 pour 100. Ces réductions illustrées par les statistiques sur l'application de la loi coïncident avec des documents indiquant une diminution des budgets de soutien des APN et du nombre d'APN.

Le budget de fonctionnement n'a pas suivi l'évolution du mandat

Le budget global du MRN est constant depuis des années (comme l'illustre la figure 2, page 5), ce qui influe profondément sur les activités d'application de la loi et d'autres programmes réguliers. Comme les salaires et les avantages sociaux continuent d'augmenter avec le coût de la vie, le ministère a choisi de s'acquitter de ces obligations croissantes en prélevant des sommes sur les budgets de fonctionnement.

Le ministère a admis l'existence de restrictions financières, mais il soutient que les compressions budgétaires récentes touchant les activités d'application de la loi n'étaient pas considérables. Néanmoins, il y a des signes de l'incidence néfaste des compressions. Par exemple, les plans de 2005-2006 relatifs au programme d'application de la loi décrivent la réduction globale de l'effectif du programme et mentionnent la restructuration des postes vacants et la nécessité d'identifier des économies. On a notamment réduit le nombre de véhicules de patrouille en 2002 et de nouveau en 2006; la plupart des districts fonctionnent maintenant selon une formule de partage des véhicules qui prévoit environ deux véhicules pour trois APN. Bien qu'on ne congédie pas le personnel d'application de la loi, il est de plus en plus consigné aux bureaux par le manque de fonds pour des articles de base comme l'essence, les véhicules et le matériel.

Le coût de l'essence est une dépense importante et croissante, du fait des augmentations récentes du prix du pétrole et de la grande superficie des territoires à surveiller. Du début au milieu des années 1990, on a cherché à déplacer les APN des petits bureaux de district aux centres situés dans les grandes municipalités, ce qui a entraîné la fermeture de certains bureaux et lieux de travail. Depuis, certains APN mettent deux à trois heures pour se rendre aux zones de patrouille éloignées.

En 2006, l'Ontario Federation of Anglers and Hunters a exprimé sa crainte concernant le caractère inadéquat de l'application de la loi, et on a posé des questions à l'Assemblée législative sur l'insuffisance des activités anti-braconnage. Selon les chiffres du MRN, les APN ont passé en moyenne deux tiers de leur temps sur le terrain d'avril 2005 à mars 2006. Des observateurs de toutes les orientations politiques expriment leur préoccupation concernant la réduction du financement de soutien des APN, surtout depuis avril 2006, ce qui entraîne une diminution du temps passé sur le terrain. Selon des observateurs, le budget de soutien permet seulement une patrouille hebdomadaire dans certaines zones, sauf durant la haute saison de chasse à l'orignal, où les APN patrouillent massivement. Dans certaines régions, on a réduit les patrouilles toute l'année alors qu'auparavant on pouvait les réduire temporairement lorsque le budget était épuisé à la fin de l'exercice financier. Le ministère répond qu'une bonne partie du travail valide d'application de la loi, comme l'examen de dossiers et les entrevues, se fait dans les bureaux.

Le personnel sur le terrain a été réduit de 20 pour 100 depuis 1992

En gros, le personnel qui applique la loi sur le terrain a été réduit de 20 pour 100 au cours des 14 dernières années. L'érosion du nombre d'APN sur le terrain a été progressive mais inexorable : en 1992, le MRN en avait 257 (plus 90 autres employés portant un insigne qui participaient à la supervision et à la formation). En 1995-1996, il en a déclaré 235 et en 1998, le vérificateur général de l'Ontario a indiqué qu'il disposait de 215 APN sur le terrain (plus 65 employés portant un insigne). Le 28 décembre 2006, le MRN avait sur le terrain environ 200 APN et 8 spécialistes des enquêtes (plus 26 superviseurs).

Les effets de la réduction du personnel se font sentir non seulement dans le Nord de l'Ontario, mais aussi dans des endroits comme le parce de la Rouge, à la limite est de Toronto, où la chasse au chevreuil illégale est une préoccupation croissante et où le MRN a de la difficulté à enquêter sur les plaintes.

Les unités d'APN chargées des lacs Ontario et Érié illustrent le type de compressions du personnel qui ont eu lieu. Les deux unités ont perdu du personnel depuis 2005. L'équipe du lac Ontario est passée de cinq à seulement deux membres; ils doivent appliquer toutes les règles sur la pêche sportive et commerciale non seulement sur le lac Ontario, mais aussi sur la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent jusqu'à la frontière du Québec. Le lac Érié, qui fait l'objet d'une pêcherie commerciale valant plus de 20 fois celle du lac Ontario, était patrouillé par six APN en 2005 – ils sont maintenant cinq. Alors que chacune des deux unités comprenait un superviseur auparavant, elles en partagent un aujourd'hui; elles se partagent aussi un agent des enquêtes et des renseignements.

L'application des règles concernant la pêche sportive et commerciale sur les Grands Lacs supérieurs (Huron et Supérieur) relève de six APN dirigés par un superviseur et appuyés par un agent des enquêtes et des renseignements.

Conclusion

Malgré le fait que les fonctions d'application de la loi exercées par les APN ont été élargies et sont devenues plus complexes avec les années, et malgré l'expansion géographique des activités de chasse et de pêche, leur capacité d'appliquer la loi diminue progressivement depuis longtemps. Ils sont présentement environ 20 pour 100 moins nombreux qu'il y a 14 ans. Certains des APN restants ont été transférés à des bureaux régionaux centralisés et mettent donc plus de temps à atteindre les ressources qu'ils sont censés protéger. Le temps de patrouille sur le terrain est limité par les budgets de fonctionnement comprimés. Ces compressions du personnel et du budget contribuent vraisemblablement au déclin des statistiques du MRN concernant l'application de la loi. Le nombre de contacts avec le public, le nombre d'accusations et le nombre de déclarations de culpabilité ont tous diminué depuis 2001-2002.

Annexe 2 : Aperçu du processus budgétaire du gouvernement

L'établissement des dépenses prioritaires du gouvernement et la réalisation des objectifs en matière de finances et de prestation des programmes nécessitent plusieurs étapes et procédures auxquelles participent les ministères, le Bureau du Conseil des ministres et d'autres organismes. La présente annexe donne un aperçu des trois principaux processus qui déterminent les dépenses et les finances du gouvernement de l'Ontario : le processus budgétaire, le processus du budget des dépenses et la planification axée sur les résultats.

Budget

Une fois l'an, habituellement au printemps, le ministre des Finances dépose un budget devant l'Assemblée législative. Ce document indique les revenus prévus et les dépenses prioritaires du gouvernement de l'Ontario pour l'exercice financier suivant (du 1er avril au 31 mars). En général, le ministre des Finances tient auparavant plusieurs consultations au cours desquelles les intervenants peuvent se faire entendre. Toutefois, le contenu du budget est gardé confidentiel jusqu'à son dépôt devant l'Assemblée. Seuls certains membres du gouvernement, des bureaux du premier ministre et du ministre des Finances et des comités du Conseil des ministres (comme le Conseil du Trésor et le Conseil de gestion du gouvernement) connaissent une partie ou la totalité du contenu. En pratique, la plupart des prévisions financières et dépenses importantes sont établies par le ministre des Finances au cours du processus budgétaire.

Les conséquences de cette approche centralisée « descendante » ont été soulignées par le juge O'Connor dans son *Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton* :

> *« À compter de 1992-1993 et jusqu'en 1997-1998, le budget du ministère de l'Environnement (MEO) a fait l'objet d'importantes compressions. (...) Ce n'est pas le MEO qui a fixé ses propres objectifs de compressions budgétaires. L'établissement de ces objectifs n'a pas non plus été accompagné d'un examen visant à déterminer si les compressions pouvaient être apportées sans compromettre la capacité du MEO de s'acquitter du mandat qui lui était conféré par la loi. Les objectifs de réduction ont été fixés par les organismes centraux, et la responsabilité du MEO consistait à élaborer des stratégies pour les atteindre. »*
>
> Rapport de la Commission d'enquête sur Walkerton, Première partie, (2002), chapitre 11

Budget des dépenses

Comme le budget indique essentiellement les chiffres principaux (c.-à-d. les sommes affectées aux ministères ou les objectifs de réduction à atteindre), on laisse au personnel de chaque ministère le soin de déterminer comment fonctionner avec son enveloppe budgétaire. Chaque ministère énumère les programmes et les dépenses qu'il prévoit administrer ou engager au cours de l'exercice et compile les chiffres liés aux programmes dans le budget des dépenses. Le ministère des Finances précise que le budget des dépenses détaille les besoins des ministères à l'égard des dépenses de fonctionnement et en immobilisations et que c'est par lui que le gouvernement demande officiellement à l'Assemblée législative d'approuver chaque année les dépenses prévues. Une fois approuvé par l'Assemblée dans la *Loi de crédits*, le budget des dépenses devient l'autorisation légale de dépenser pour chaque ministère. Le ministère des Finances et le ministère des Services gouvernementaux coordonnent ce processus et aident les ministères à compiler les données du budget des dépenses selon un format standard.

Planification axée sur les résultats

En plus des processus du budget et du budget des dépenses, les ministères doivent suivre un processus établi par le gouvernement actuel et appelé planification axée sur les résultats (PAR). À

la fin des années 1990 et au début des années 2000, le gouvernement employait le modèle du « plan d'activités » annuel. La PAR porte sur plusieurs années, bien qu'on puisse la modifier chaque année. Le nom a changé, mais la fonction des deux processus est essentiellement la même : cerner les activités des ministères afin qu'elles servent à réaliser les objectifs prioritaires déclarés du gouvernement. Le ministère des Finances estime que la PAR permet aux ministères de faire correspondre les ressources aux stratégies et aux programmes pour réaliser les objectifs et les résultats prioritaires du gouvernement et s'acquitter des obligations statutaires.

En observant ce processus et les documents connexes, le CEO a remarqué que les ministères doivent souvent « caser » des programmes et des obligations statutaires dans quelques catégories générales d'objectifs (p. ex., « renforcement des collectivités »), que cet alignement soit ou non réellement sensé pour le ministère. Par exemple, en 2007, le plan axé sur les résultats du MEO, tel qu'il figure sur son site Web, précise : « Les activités du ministère contribuent à la réalisation de la principale priorité du gouvernement, "une meilleure santé" et au résultat "prévention des maladies et promotion du bien-être" et à l'objectif "réduire les maladies causées par la cigarette, l'obésité et la pollution de l'environnement". La plupart des résidents de l'Ontario diraient vraisemblablement que l'obligation principale du MEO est la protection de la qualité de l'air et de l'eau ainsi que de l'intégrité des écosystème de l'Ontario plutôt que la réalisation de l'objectif "une meilleure santé" ».

Exemples de priorités adoptées par le gouvernement de l'Ontario (2004-2007)

- la réussite des élèves;
- une meilleure santé;
- le renforcement des collectivités.

Toutefois, le plan axé sur les résultats de 2006-2007 du MEO devient ensuite beaucoup plus précis et pertinent à l'égard des questions environnementales (p. ex., « Le MEO continuera de travailler à l'amélioration des mesures de protection de la qualité et de la quantité d'eau dans les lacs, les rivières et les aquifères souterrains. Le programme consacré à l'eau comprend la surveillance et l'analyse de la qualité de l'eau, les interventions en cas de déversement, l'inspection des réseaux d'eau potable et l'application des règlements visant à garantir une eau potable sécuritaire et propre ainsi qu'à protéger et à préserver les ressources hydriques. »)

Abstraction faite des processus d'établissement du budget et de planification axée sur les résultats, c'est au cours du processus d'établissement et d'examen du budget des dépenses qu'on examine et autorise la plupart des détails des dépenses prévues. Chaque année, un comité de 11 membres de l'Assemblée législative représentant tous les partis et appelé Comité permanent des budgets des dépenses examine ces budgets un poste à la fois et les approuve par vote. Des employés des ministères paraissent devant le Comité pour répondre à ses questions et donner des détails. Certains budgets des dépenses sont approuvés en quelques semaines, et tout le processus d'examen visant les 12 ministères choisis chaque année par le Comité doit être terminé avant la fin de novembre.

L'ordre des ministères et le temps prévu pour l'examen de leur budget des dépenses dépend de plusieurs facteurs. On accorde souvent plus de temps, de priorité et d'intérêt aux ministères ayant un gros budget, comme ceux de l'Éducation ou de la Santé et des Soins de longue durée, bien qu'on choisisse aussi de plus petits ministères, comme ceux de l'Énergie, de l'Environnement ou des Richesses naturelles. Au cours de l'exercice financier, les ministères peuvent demander au Conseil des ministres l'autorisation de faire des dépenses spéciales ou imprévues devenues nécessaires. Pendant l'exercice, on commence aussi à suivre les processus d'établissement du budget et du budget des dépenses de l'exercice suivant.

En résumé, le processus d'établissement du budget des dépenses détermine les détails des dépenses, mais c'est au cours de l'établissement du budget qu'on fixe les dépenses prioritaires et l'ampleur relative du budget de chaque ministère par rapport à ceux des autres ministères. La plupart des principales décisions financières et dépenses prioritaires sont établies par le ministre des Finances au cours du processus du budget. Les ministères utilisent présentement la planification axée sur les résultats pour guider l'organisation des dépenses liées aux activités et l'élaboration des programmes.

Annexe 3 : Évolution du mandat du MEO

Des responsabilités croissantes

Selon son site Web, le MEO « est chargé de protéger la qualité de l'air, de l'eau et des sols afin d'assurer la santé des collectivités, de préserver le milieu naturel et de soutenir un développement durable pour les Ontariens et les Ontariennes d'aujourd'hui et de demain. » Pour remplir ce mandat, il exerce notamment les fonctions prioritaires suivantes :

- élaborer des politiques, des normes et des règlements provinciaux sur la qualité de l'air et de l'eau, l'utilisation du sol et la gestion des déchets;
- surveiller l'environnement pour identifier les risques et les tendances, évaluer l'efficacité des programmes ministériels existants et élaborer des règlements, des normes, des politiques et des programmes;
- délivrer des permis, des autorisations et des licences afin de réduire au minimum les risques pour l'environnement et la santé humaine associés aux activités industrielles et commerciales;
- administrer le programme d'évaluation environnementale (EE) de sorte qu'on effectue les EE conformément à la *Loi sur les évaluations environnementales* pour protéger l'environnement contre les effets néfastes des projets importants;
- faire des inspections et des enquêtes et exercer des activités antipollution et d'application de la loi pour assurer la conformité à la législation environnementale.

Depuis la création du MEO en 1971, ses responsabilités et ses fonctions fondamentales se sont élargies. Le volume de travail dans plusieurs domaines prioritaires, comme ses programmes d'inspection, d'application de la loi et d'autorisation, a beaucoup augmenté à mesure que l'économie de la province et le nombre de lois, de règlements et d'installations réglementées croissaient. La complexité grandissante de nombreux programmes découlant des progrès des connaissances scientifiques et de la technologie a aussi contribué à l'augmentation du volume de travail du personnel. Par exemple, l'examen d'une demande de certificat d'autorisation relative à des émissions atmosphériques est devenu beaucoup plus complexe et coûteux en temps avec le perfectionnement de la modélisation atmosphérique.

En outre, on a créé ou affiné bien des programmes au cours des dernières décennies pour relever de nouveaux défis ou réaliser de nouveaux objectifs ministériels qui ont allongé constamment la liste des responsabilités du MEO. Par exemple :

- En 1985, pour donner suite aux préoccupations concernant les incidences environnementales des déversements de produits chimiques, le MEO a proclamé en vigueur la partie X de la *Loi sur la protection de l'environnement* et a créé le Centre d'intervention en cas de déversement pour pouvoir intervenir rapidement.
- À la fin des années 1980 et dans les années 1990, le réacheminement des déchets pour éviter leur enfouissement est devenu une priorité pour le MEO et a entraîné la création de plusieurs initiatives. Il a notamment adopté en 1994 les règlements sur les trois R, qui exigent que les entreprises et établissements dépassant une certaine taille fassent des contrôles de gestion des déchets et établissement des programmes de réduction des déchets et de tri à la source.
- Pour relever le défi des rejets industriels de contaminants toxiques dans les cours d'eau de l'Ontario, le MEO a adopté à la fin des années 1980 la Stratégie municipale et industrielle de dépollution (SMID) et, de 1993 à 1995, de nouveaux règlements pour chacun des neuf secteurs industriels clés.
- Au milieu des années 1990, pour répondre aux besoins d'un public de plus en plus engagé, le MEO a adopté la *Charte des droits environnementaux* (CDE) et créé le Registre environnemental et le Bureau de la CDE. Il a aussi établi des programmes et des politiques pour faire participer le public aux décisions touchant l'environnement.
- À la fin des années 1990, la qualité de l'air est devenue une priorité clé pour le MEO. En 1999, il a établi le programme Air pur, qui vise à réduire les émissions des véhicules. Il a aussi créé presque 40 postes (les premiers nouveaux postes créés depuis les grandes

réductions de personnel du milieu des années 1990) affectés exclusivement à l'administration de ce programme.

Des pressions externes (engagements nationaux et internationaux, pressions politiques et médiatiques, crises environnementales, etc.) ont entraîné l'attribution au MEO de nouvelles responsabilités relatives à des programmes. Par exemple, dans les années 1980, les pluies acides et l'appauvrissement de l'ozone sont devenus des préoccupations majeures liées à la qualité de l'air. On a alors confié à la direction du MEO chargée de la qualité de l'air la responsabilité de réglementer les sources importantes d'émissions de gaz acides et, quelques années plus tard, de réglementer les substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

Un des exemples récents les plus remarquables des événements qui ont marqué la planification des programmes et les affectations budgétaires du MEO est la crise de l'eau contaminée à Walkerton en mai 2000. Avant 2000, le personnel du ministère consacrait en moyenne 3 pour 100 de son temps au programme d'eau potable collective.
Après la crise, le MEO a beaucoup augmenté ses dépenses liées à la protection de l'eau. Il a créé des programmes, comme ceux visant l'accréditation des laboratoires et la délivrance de permis aux exploitants de systèmes d'eau potable, et le gouvernement de l'Ontario a adopté plusieurs lois, y compris la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs* et la *Loi de 2006 sur l'eau saine*, ainsi que des règlements d'application de ces lois.

Récemment, le changement climatique est devenu une nouvelle responsabilité pour le MEO. Bien qu'il n'ait pas sérieusement donné suite à cette question jusqu'alors, il a déclaré en janvier 2006 que la compréhension des effets du changement climatique et l'élaboration de stratégies pour s'y adapter sont parmi ses priorités clés. Ce défi additionnel exercera vraisemblablement une pression supplémentaire sur la création de ses programmes et sur ses ressources humaines et financières.

Planification ministérielle : établissement des priorités et affectation des ressources
Chaque année, le MEO donne la priorité à des programmes et à des activités et détermine son orientation pour l'année qui suivra afin de décider comment affecter ses ressources. Il produit des stratégies et fixe des objectifs à long terme pour certains groupes de programmes ou médias; toutefois, il ne met pas à la disposition du public des documents intégrés de planification (semblables aux plans stratégiques de haut niveau du MRN) énonçant la mission et les priorités à long terme de l'ensemble du ministère.

Les priorités du MEO ont changé régulièrement tous les trois ou quatre ans. (Comme on l'a déjà vu, la qualité de l'air et les rejets toxiques étaient ses priorités clés dans les années 1990, qui ont marqué la naissance des programmes vedettes Air pur et SMID. Après Walkerton, tout programme relatif à l'eau potable ou à la protection des sources d'eau est devenu prioritaire.) Les priorités et les programmes vedettes ont modifié les affectations budgétaires du MEO et, souvent, le réalignement en fonction de ces pressions immédiates et de ces priorités clés a entraîné la réduction des ressources consacrées à d'autres programmes fondamentaux moins prioritaires.

Différents modes de prestation des services
La compression graduelle du budget du MEO effectuée sur de nombreuses années par les gouvernements successifs a érodé sa capacité d'exercer toutes ses activités prioritaires. Il déclare sur son site Web qu'il « faut des ressources considérables et soutenues pour préserver l'air, l'eau et les sols de l'Ontario ». Toutefois, à cause de ces compressions graduelles sur une longue période, il ne semble pas avoir les « ressources considérables et soutenues » requises pour s'acquitter de toutes ses obligations prioritaires.

Au cours des deux dernières décennies, le MEO s'est constamment adapté à ces compressions budgétaires en modifiant ses priorités et en trouvant des stratégies de rechange créatives pour exercer ses activités et mettre en oeuvre ses programmes insuffisamment financés. Par exemple, dans un rapport de 2001 destiné au gouvernement de l'Ontario et intitulé *Managing the*

Environment, Val Gibbons recommandait au MEO de ne plus insister autant sur son rôle traditionnel d'autorité de réglementation et d'application de la loi et de mette l'accent sur la gestion des systèmes en établissant des responsabilités partagées et des partenariats avec les entités réglementées, les organisations non gouvernementales (ONG) et le public. Bien qu'on n'ait pas adopté officiellement le rapport Gibbons, le MEO a appliqué cette stratégie aux programmes qu'il ne peut plus gérer.

Les stratégies de rechange adoptées par le MEO sont parfois les meilleures ou les seules possibles dans les circonstances. Elles peuvent même constituer de bonnes solutions qui améliorent l'efficience. Cependant, le ministère doit avoir la capacité de s'acquitter efficacement de ses obligations fondamentales et, s'il doit faire appel à d'autres entités (organismes, administrations ou ONG) pour mettre en oeuvre des programmes, il doit en conserver la responsabilité ultime à titre d'intendant de l'environnement.

Exemples de programmes mis en oeuvre au moyen de stratégies de rechange
Voici quelques exemples des programmes et des responsabilités en matière de protection environnementale que le MEO a, au cours des 15 dernières années, transférés aux industries, à des organismes et à des ONG, partagés avec eux, délégués aux municipalités, réduits, déréglementés ou tout simplement abandonnés :

- En 1993, le MEO a éliminé ses services de laboratoire gratuits liés à l'analyse des échantillons d'eau potable envoyés par les municipalités. En 1996, après d'autres compressions budgétaires, il a fermé ses trois laboratoires régionaux. On a confié aux municipalités le soin de faire analyser leur eau par des laboratoires privatisés.

- Le MEO s'est départi de la responsabilité de l'exploitation des installations de traitement d'eau potable et d'eaux usées. En 1993, le gouvernement provincial a créé l'Agence ontarienne des eaux (AOE) et l'a chargée d'exploiter toutes les stations provinciales de traitement d'eaux usées et d'eau potable (et d'aider les municipalités à exploiter les leurs au besoin). En 1995, l'AOE s'est détachée du MEO pour devenir un organisme de la Couronne indépendant et, en 1997, l'Ontario a terminé le transfert en cédant la propriété et l'exploitation de toutes les stations de traitement aux municipalités (qui pouvaient toujours retenir les services de l'AOE si elles le souhaitaient). L'abandon de ces services d'exploitation ministériels a entraîné une perte considérable de personnel, de compétences et de connaissances au MEO en ce qui concerne la surveillance des services de traitement d'eau potable et d'eaux usées.

- En 1996, le gouvernement provincial a éliminé le programme de nettoyage des plages rurales du MEO, qui avait du succès et durait depuis des décennies. Le MEO avait créé en 1985 le programme de la stratégie en matière de plages rurales, ainsi que son volet appelé Programme de dépollution des plages rurales, pour identifier les sources et les effets de la pollution de l'eau en région rurale (p. ex., les bactéries des fosses septiques et la pollution fécale agricole) et diriger des programmes de restauration. Grâce à des fonds du MEO, son personnel et celui des offices de protection de la nature avaient fait des études sur la qualité de l'eau locale et élaboré des stratégies de restauration de la qualité de l'eau visant plusieurs plages rurales de la province. Le gouvernement avait aussi fourni des subventions pour aider les collectivités rurales à réparer des fosses septiques et à améliorer les pratiques agricoles.

- En janvier 1997, le MEO a presque cessé de financer le coordonnateur du plan d'action régional et les comités consultatifs publics, qui supervisent la restauration des secteurs préoccupants locaux (c.-à-d. des secteurs présentant des problèmes liés à des substances toxiques) des Grands Lacs. Le MEO a déclaré que le secteur privé et d'autres donateurs devaient dorénavant assurer le financement.

- À la fin des années 1990, le MEO a annoncé qu'il réduisait ses activités d'inspection et d'application de la loi afin de se concentrer sur les activités plus importantes menaçant

l'environnement ou la santé publique. Il a mis fin à l'inspection des puits d'eau (voir l'étude de cas sur les puits d'eau) et des systèmes septiques (les nouveaux systèmes sont toujours inspectés par les conseils de santé locaux, mais les systèmes existants ne sont plus inspectés en général, sauf en cas de problème). Le MEO a aussi délégué aux municipalités la responsabilité des effets locaux nuisibles du bruit, des odeurs et de la poussière.

- En 2002, le gouvernement a créé Réacheminement des déchets Ontario (RDO), une société composée de représentants d'industries, de municipalités et d'ONG dont le mandat était d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'exploiter les programmes de réacheminement des déchets de la province (y compris le programme de recyclage de la boîte bleue). Bien que le MEO conserve la responsabilité de la surveillance des activités de RDO, cet arrangement a considérablement allégé son fardeau.

- Depuis le début des années 1990, le MEO a beaucoup réduit ses activités de surveillance environnementale. Il fait de plus en plus appel à d'autres entités (organismes, industries, bénévoles) pour surveiller les secteurs qu'il a délaissés. Par exemple, il dépend maintenant du Lake Partner Program, un groupe de propriétaires de chalets bénévoles, pour la surveillance de la qualité de l'eau (phosphore et clarté) des lacs bordés de chalets. Il continue aussi à déléguer aux offices de protection de la nature des responsabilités en matière de surveillance de l'eau et il demande à l'industrie de surveiller elle-même ses émissions atmosphériques.

- Le MEO a aussi examiné des stratégies de collaboration avec l'industrie afin de lutter contre la pollution. Par exemple, il a administré de 2002 à 2004 un projet pilote d'aide à la conformité dans le cadre duquel il subventionnait des associations industrielles pour qu'elles exercent des activités de sensibilisation à la conformité. (Malheureusement, il n'a constaté aucune preuve évidente d'une amélioration de la conformité résultant du programme.)

Annexe 4 : Le mandat du MRN et son évolution

Des responsabilités croissantes
Le MRN se décrit comme « l'intendant des parcs provinciaux, des forêts, des pêcheries, de la faune, des agrégats minéraux, des ressources en pétrole et des terres et cours d'eau de la Couronne de la province, qui représentent 87 % du territoire de la province ». Il applique 53 lois et ses activités fondamentales sont :

- l'élaboration de la législation, des politiques et des normes provinciales qui régissent l'utilisation durable et la protection des richesses naturelles de l'Ontario;
- la planification, l'exploitation permanente et la gestion des parcs et des réserves de conservation de l'Ontario et d'autres terres de la Couronne;
- la surveillance, l'évaluation, la recherche scientifique et la gestion de l'information, y compris la fourniture de renseignements sur la géographie et les richesses naturelles;
- la délivrance de permis, d'autorisations et de licences accordant des droits relatifs à l'utilisation des richesses naturelles de l'Ontario (p. ex. pour l'exploitation forestière, l'exploitation de puits d'extraction et de carrières, la chasse et la pêche, l'achat ou la location de terrains, la construction de barrages et d'autres activités);
- la conduite d'inspections, d'enquêtes et d'activités d'exécution de la loi.

Les prédécesseurs du MRN remontent à plus de 100 ans. Lorsque le ministère a été créé en 1973, il succédait au Department of Lands and Forests; ses principales responsabilités comprenaient la foresterie et la lutte contre les incendies, les terres de la Couronne, la chasse et la pêche ainsi que la gestion de quelques parcs provinciaux. Les responsabilités du MRN n'ont cessé de croître, de même que sa charge de travail et sa complexité. On a créé de nouveaux programmes et des programmes plus spécialisés au cours des dernières décennies afin de faire face à des nouveaux défis, ce qui a allongé la liste des responsabilités du ministère.

Par exemple, le réseau des parcs s'est considérablement élargi et les nouvelles lois accordent la priorité à l'intégrité écologique. Le nombre de puits d'extraction et de carrières nécessitant des autorisations et des inspections se multiplie, ainsi que les nouvelles règles et les méthodes de planification. La gestion du bois d'oeuvre s'est transformée en « gestion durable des forêts », laquelle fait appel à des processus détaillés de planification de toutes les valeurs forestières. L'ancien programme de chasse et de pêche s'est également transformé et a pris de l'ampleur; il met l'accent sur la protection de la faune, y compris les espèces en péril et la biodiversité, et sur le contrôle des espèces envahissantes et des maladies de la faune, comme la rage. En outre, le MRN a dû moderniser ses systèmes de gestion de l'information, car il fournit maintenant des cartes et des renseignements sur l'Ontario, principalement en format électronique, à d'autres ministères et à des clients. La charge de travail liée aux consultations publiques et à la résolution des conflits s'est accrue, de même que le nombre et les types de conflits relatifs aux ressources et les exigences prévues par la *Loi sur les évaluations environnementales* et la *Charte des droits environnementaux*.

Les pressions externes (crises, engagements à l'échelle nationale et internationale, pressions politiques ou médiatiques, etc.) ont aussi fait croître les responsabilités et les besoins sur le plan budgétaire. Par exemple, 97 pour 100 de l'augmentation du budget de fonctionnement du MRN pour 2006-2007 est attribuable au financement accordé aux programmes forestiers en raison de la crise dans cette industrie. En 2005 et en 2006, le ministère a annoncé de nouveaux programmes, principalement des appuis directs à l'industrie forestière, dont le coût s'élève à plus d'un milliard de dollars sur cinq ans. Le ministère a aussi mis sur pied au sein de sa Division des forêts un secrétariat qui veille à l'application de la Stratégie de la compétitivité du secteur forestier de l'Ontario. La Stratégie prévoit notamment des fonds pour l'industrie forestière sous forme de financement des routes, de garanties de prêts, d'un fond de prospérité, de remises sur l'électricité et d'un remboursement des droits de coupe.

Dans le même ordre d'idées, la crise de la capacité de production d'électricité, combinée à des demandes de plus en plus nombreuses en faveur de l'utilisation de sources d'énergie renouvelable, a créé une nouvelle priorité gouvernementale visant l'augmentation de la production d'énergie renouvelable en Ontario. Le rôle du MRN consiste à fournir des occasions de développement des ressources éoliennes, hydriques et de biomasse pour la production d'électricité. Il a créé une nouvelle Section de l'énergie renouvelable, élaboré de nouvelles politiques et des cartes qui identifient les sites à potentiel élevé, et a rendu les terres et les eaux de la Couronne disponibles pour ce développement.

Certains de ces nouveaux programmes vedettes ont reçu un financement de courte durée qui prenait souvent fin avant que l'initiative soit menée à terme ou qui ne prévoyait pas de coûts de fonctionnement permanent. Le programme Patrimoine vital de l'Ontario a obtenu pendant cinq ans des fonds réservés. Quand cette période a pris fin en 2004-2005, le MRN devait encore préparer la réglementation et les plans de gestion d'un grand nombre de nouvelles zones protégées à même son financement de base décroissant.

Planification ministérielle : Établissement des priorités et affectation des ressources
Le MRN, confronté aux contraintes budgétaires des deux dernières décennies, s'est adapté en modifiant constamment ses priorités et en trouvant des stratégies créatives pour maintenir des programmes et des activités insuffisamment financés. Dans les années 1990, son personnel a été réduit de moitié, surtout entre 1995 et 1997, et n'avait que légèrement augmenté en 2005.

Le personnel et le budget du MRN ont été durement touchés entre 1995 et 1998 dans le cadre d'une stratégie visant à réduire la taille et le coût du gouvernement. Chaque ministère a dû élaborer un plan d'activités qui définissait son mandat et la manière la plus économique de le remplir. Le plan précisait les « activités de base » ou les responsabilités principales et les recentrait selon les priorités du gouvernement. La plupart des ministères, y compris le MRN, se sont éloignés de la prestation directe de programmes et de services, ont restructuré leurs activités, ont réduit le nombre de permis réglementaires et ont révisé leurs règlements.

Au fil des ans, le MRN a modifié ses priorités. Chaque année, il priorise des programmes et des activités et choisit son orientation pour l'année à venir afin de déterminer comment répartir ses ressources limitées. Dans sa planification budgétaire depuis 2003, toute activité ministérielle qui n'appuie pas les nouvelles priorités du gouvernement ou qui ne peut être définie comme étant d'intérêt public fondamental (une activité exigée aux termes de la législation) est identifiée comme un secteur de transformation, c'est-à-dire une activité qui sera abandonnée, revue ou transférée.

En 2005, le MRN a élaboré un nouveau document d'orientations stratégiques, Notre avenir durable, afin d'aligner ses activités sur les nouvelles priorités du gouvernement. Le document établit des orientations à long terme et des priorités actuelles. « [...] nous travaillons à promouvoir des écosystèmes sains et durables et les économies axées sur les ressources qui en dépendent. Nous travaillerons à fournir des espaces verts, à conserver la biodiversité, à veiller à la protection de nos sources d'eau, à assurer la durabilité de nos forêts, à soutenir l'énergie renouvelable et à améliorer les possibilités de pratiquer les loisirs en plein air. » Le document énonce une vision du développement durable, la mission relative aux écosystèmes durables et l'engagement de protéger la biodiversité.

Notre avenir durable énonce aussi les cinq objectifs stratégiques qui appuient les priorités actuelles du gouvernement :

- améliorer l'environnement naturel pour les Ontariens et les Ontariennes;
- promouvoir la croissance économique des collectivités ontariennes;
- protéger la santé publique et la sécurité environnementale contre les risques naturels et d'origine humaine, tels que les feux de forêts, les inondations, la sécheresse et l'érosion;
- favoriser l'intendance, les partenariats et la participation communautaire;
- atteindre l'excellence organisationnelle pour améliorer les services publics.

Notre avenir durable renferme aussi des stratégies clés et des mesures à prendre, y compris les priorités associées à chacun des cinq objectifs stratégiques, lesquelles doivent être intégrées au plan annuel du ministère fondé sur les résultats.

Les programmes prioritaires ou « vedettes » ont façonné la planification budgétaire récente du MRN et souvent, l'accent qu'il a mis sur ces questions plus pressantes et prioritaires a eu pour effet que d'autres responsabilités non prioritaires ont été mises de côté. Par exemple, pendant qu'il injectait des fonds dans les programmes de la Stratégie de la compétitivité dans le secteur forestier, d'autres éléments du budget de fonctionnement du programme de gestion des forêts étaient réduits. Le sous-ministre a expliqué en 2005 devant le Comité permanent des budgets des dépenses qu'il dirigeait l'un des quelques ministères du gouvernement dont le budget avait été plafonné et qu'afin de pouvoir gérer tous ses programmes, y compris le programme de foresterie, il avait dû transférer des ressources aux besoins les plus prioritaires.

De façon générale, entre 1992 et 2007, le MRN a pris un virage considérable, passant de la gestion directe des ressources (plantation d'arbres, gestion des terres de la Couronne, ensemencement de poissons, etc.) à la réglementation, à l'élaboration de politiques et à la surveillance des industries et des partenaires qui s'acquittent de ses anciennes responsabilités. Bien qu'un certain rétablissement des programmes et du financement se soit produit, le rôle du ministère qui tient les rennes pendant que d'autres assurent la prestation demeure le modèle aujourd'hui. Ce modèle ne pose aucun problème en soi, même si l'expérience a démontré que le ministère doit maintenir des compétences de base afin de pouvoir superviser les différents modes de prestation des services et, occasionnellement, conserver certaines responsabilités clés.

Différents modes de prestation

Le ministère a eu recours à différents modes de prestation pour réduire ses coûts, y compris la délégation et le transfert de services, la création de partenariats, la privatisation et la dépendance à l'égard d'intervenants et de bénévoles. On a modifié des lois, des règlements et des politiques afin de transférer la responsabilité de certaines de ses activités à l'industrie réglementée (par ex., la responsabilité de l'inspection des exploitations forestières et d'agrégats). Dans certains cas, le ministère a planifié de façon détaillée la stratégie de diversification de la prestation des services, mais dans d'autres cas, il a simplement abandonné des programmes (par ex., sa participation au plan d'assainissement des Grands Lacs et au programme de foresterie du Sud de l'Ontario).

Exemples de programmes mis en oeuvre au moyen de stratégies de rechange

On trouvera ci-dessous quelques exemples de programmes que le MRN a, au cours des 15 dernières années, délégués aux municipalités, transférés (partiellement ou totalement) à l'industrie, aux organisations et aux ONG, réduits, déréglementés ou simplement éliminés :

- On a délégué aux municipalités et aux offices de protection de la nature des responsabilités liées à la protection de l'environnement, comme la protection du patrimoine naturel sur les terres privées et la protection des terres humides.
- On a transféré à des bénévoles, à des organisations et à des groupes d'utilisateurs d'autres activités, comme la plantation d'arbres, l'acquisition de terres, de nombreuses activités de surveillance et la conservation des forêts du Sud de l'Ontario.
- Dans bien des cas, le MRN a créé des comités consultatifs, des conseils et d'autres organismes qui assument des fonctions qu'il exerçait auparavant.

Des modifications de la *Loi sur les terres publiques* et de la *Loi sur l'amélioration des lacs et des rivières* ont constitué une importante initiative visant à réduire les formalités administratives et les coûts par la réduction du nombre et des types de permis délivrés et exécutés par le ministère. On a réduit le nombre de permis d'environ 80 pour 100 en 1997 et on propose actuellement d'éliminer de nombreux autres permis du règlement d'application de la *Loi sur l'amélioration des lacs et des rivières*. Dorénavant, ce sont les offices de protection de la nature qui réglementeront les travaux en bordure de l'eau et des terres humides aux termes de la *Loi sur les offices de protection de la nature*.

De nouveaux mécanismes de financement (par ex., les fiducies établies pour les ressources forestières, en agrégats, en pétrole, en gaz et en sel) ont été mis en place pour certains programmes du MRN afin de financer la recherche, la régénération de la forêt et la remise en état de carrières et de puits d'extraction abandonnés. Le compte spécial décrit dans l'étude de cas portant sur les programmes de gestion du poisson, de la faune et des parcs permet de réinvestir dans les programmes tous les revenus provenant des droits de permis, des frais d'utilisation et d'autres sources comme les sociétés commanditaires. Lorsque le compte spécial pour la gestion du poisson et de la faune a été mis sur pied au milieu des années 1990, le gouvernement a considérablement réduit le financement provenant du Trésor, mais a précisé que ce financement serait maintenu à un niveau constant à l'avenir et ne serait pas réduit si les revenus augmentaient afin de permettre l'expansion du programme. Or, le ministère a réduit ce financement de base de manière répétée. En 2005, le personnel du MRN a expliqué au Comité permanent des budgets des dépenses qu'il réduisait ce financement destiné aux parcs, au poisson et à la faune, prévoyant que cette réduction serait compensée par une augmentation des recettes : [traduction] « la réduction est plus ou moins compensée par les recettes... c'est ainsi que nous gérons le programme dans le cadre de notre gestion générale en tant que ministère disposant d'un budget plafonné ».

Annexe 5 : Notes relatives aux budgets et à la dotation

Notes relatives au budget du MEO

- De 1993-1994 à 1997-1998 et durant l'exercice 2002-2003, le ministère de l'Énergie était fusionné avec le MEO. Les chiffres présentés à la figure 1 excluent le budget du ministère de l'Énergie.
- Les chiffres des exercices antérieurs à 1994-1995 ont été rajustés pour exclure les dépenses de l'Agence ontarienne des eaux.
- L'exercice 2002-2003 exclut 12 millions de dollars annoncés dans le budget de l'Ontario.
- Le budget de 2001-2002 a été établi selon la comptabilité d'exercice et de consolidation. À compter de 2003-2004, les budgets des dépenses étaient présentés selon la comptabilité d'exercice. Les données relatives à l'exercice 2002-2003 et aux exercices antérieurs sont présentées selon la comptabilité de caisse modifiée. Pour certains ministères, ce changement peut entraîner des variations dans les comparaisons annuelles.

Notes relatives à la dotation du MEO

Dans le graphique, les dates correspondent au 31 mars de l'exercice indiqué, sauf en 1996 et en 2002, lorsqu'on a utilisé les données de février à cause d'interruptions de travail.
Avant le 31 mars 1995, le personnel du MEO comprenait les employés des stations d'épuration des eaux usées. En septembre 1994, l'Agence ontarienne des eaux (AOE) a été créée et ces ETP ont été exclus du personnel du MEO. Le personnel transféré à l'AOE y a exercé des fonctions semblables.

Note relative à la figure 9

La pointe du diagramme appelée « Autres dépenses de fonctionnement » comprend les affectations suivantes : Agriculture, Alimentation et Affaires rurales + Aide unique extraordinaire, Procureur général, Commission de régie interne, Services à l'enfance et à la jeunesse, Affaires civiques et immigration, Sécurité communautaire et Services correctionnels, Culture, Secrétariat du renouveau démocratique, Développement économique et Commerce, Énergie, Régime de retraite des enseignantes et des enseignants, Bureaux de la direction, Finance - pour son propre compte, Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario, Achats d'électricité, Fonds de prévoyance, Services gouvernementaux, Prestations de retraite et autres avantages sociaux futurs, Promotion de la santé, Affaires intergouvernementales, Travail, Affaires municipales et Logement, Développement du Nord et Mines, Office des affaires francophones, Renouvellement de l'infrastructure publique, Recherche et Innovation, Secrétariat des affaires autochtones, Tourisme, Transports.

Note relative au tableau 1

L'affectation du MRN comprend des fonds provenant des comptes spéciaux.